



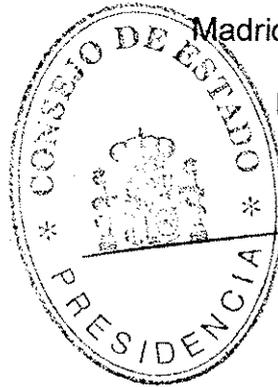
CONSEJO DE ESTADO

Núm.: 338/2014

Tengo el honor de remitir a V. E. el dictamen emitido por el Consejo de Estado en el expediente de referencia, que adjunto se devuelve, recordándole al propio tiempo lo dispuesto en el artículo 7.4 del R. D. 1674/1980, de 18 de julio, sobre comunicación a este Consejo de la resolución que se adopte en definitiva.

Madrid, 26 de mayo de 2014

EL PRESIDENTE,



CONSEJO DE ESTADO
REGISTRO GENERAL

26 May. 2014

Número: 338/2014 Hora: 11:45

SALIDA

EXCMO. SR. MINISTRO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.



CONSEJO DE ESTADO

Nº: 338/2014

SEÑORES:

Romay Beccaría, Presidente
Lavilla Alsina
Herrero y Rodríguez de Miñón
Ledesma Bartret
Aza Arias
Manzanares Samaniego
Fernández de la Vega Sanz
Alonso García
Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos,
Secretaria General

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 22 de mayo de 2014, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

“En cumplimiento de la Orden de V. E. de 27 de marzo de 2014, cuya entrada se registró el día siguiente, el Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo al planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local en relación con la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

De antecedentes resulta:

PRIMERO.- Solicitud de dictamen del Consejo de Estado

El 27 de marzo de 2014, D. Xavier Trias i Vidal de Llobatera, Alcalde de Barcelona, actuando "en nombre y representación" de su Ayuntamiento y "en nombre e interés" de los Municipios que se relacionan y de cualesquiera otros que hayan adoptado el correspondiente acuerdo en el plazo legalmente establecido, presentó escrito ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas al que se acompaña la solicitud del dictamen del



CONSEJO DE ESTADO

Consejo de Estado que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), y el artículo 75 *ter*.3 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), debe emitirse con carácter previo a la formalización del conflicto en defensa de la autonomía local frente a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), publicada en el Boletín Oficial del Estado núm. 312, de 30 de diciembre de 2013.

Se interesa la remisión al Consejo de Estado de dicha solicitud, en la que se enuncian los fundamentos jurídicos del conflicto en defensa de la autonomía local que pretende suscitarse y se razona acerca de la concurrencia de los requisitos previos a su planteamiento establecidos en los artículos 75 *bis*, *ter* y *quáter* de la LOTC, con apoyo en cuantos documentos se han entendido necesarios.

La petición de dictamen tuvo entrada en este Consejo el 28 de marzo de 2014.

SEGUNDO.- Fundamentos jurídicos del conflicto en defensa de la autonomía local

A la solicitud de dictamen del Consejo de Estado se adjunta, en escrito separado, una exposición de los fundamentos jurídicos del conflicto en defensa de la autonomía local proyectado en relación con la LRSAL:

i) El primero de estos fundamentos es "el desapoderamiento competencial de los Municipios" que -según los promotores del conflicto- se pone de manifiesto en las siguientes previsiones:

• El artículo 25.2 de la LBRL, en la redacción dada por el artículo primero, apartado ocho de la LRSAL. Este precepto -comienzan diciendo- "conlleva una merma apreciable de las competencias municipales". A diferencia de su anterior redacción, en la que se enumeraban una serie de materias en las que el legislador había de reconocer a los Municipios, sin más, *competencias*

Q



CONSEJO DE ESTADO

("El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:..."), el reformado artículo 25.2 de la LBRL vincula esas materias a las *competencias propias* municipales ("El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:..."). Con ello, el artículo 25.2 de la LBRL, que hasta ahora se había concebido como un "mínimo competencial propio pero imprescindible en función de las decisiones que adoptase el legislador sectorial", pasa a configurarse -alegan- como un "máximo" con el objetivo de "cerrar el ámbito material en el que los Municipios pueden tener competencias propias".

Esto supone -a su juicio- una "pérdida de libertad de configuración política del legislador sectorial (señaladamente del autonómico)", como se evidencia -advierten- en que en el informe de la Ponencia del Senado desapareciera un nuevo apartado 6 del artículo 25 de la LBRL ("Cuando, por Ley, las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos competenciales atribuyan a los Municipios competencias propias en materias distintas a las previstas en el apartado 2 del presente artículo, deberán tener en cuenta los criterios señalados en los apartados 3, 4 y 5 anteriores") que había sido introducido en el proyecto durante la tramitación parlamentaria y en el que se reconocía la posibilidad de que las Comunidades Autónomas ampliasen el ámbito de las competencias propias de los municipios.

Por tanto, de acuerdo con la nueva redacción del precepto analizado, los Municipios "no tienen más competencias propias que las derivadas del listado del artículo 25.2 de la LBRL, impidiéndose -concluyen- la hasta ahora posible ampliación de las mismas que pudieran acordar las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias conferidas por sus respectivos Estatutos, con la consiguiente pérdida que ello entraña desde la óptica de la autonomía local".

• El artículo 26.2 de la LBRL, en la redacción dada por el artículo primero, apartado nueve de la LRSAL. La versión definitiva de este precepto responde -según dicen los Municipios interesados- a las "acertadas objeciones"



CONSEJO DE ESTADO

contenidas en el dictamen del Consejo de Estado nº 567/2013, de 24 de mayo de 2013, sobre el anteproyecto de la LRSAL. Sin embargo -añaden-, el contenido de esta disposición sigue vulnerando la autonomía local en los siguientes aspectos:

a) Por una parte, se regula la prestación de determinados servicios (recogida y tratamiento de residuos; abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales; limpieza viaria; acceso a núcleos de población; pavimentación de vías urbanas; y alumbrado) en los Municipios con población inferior a 20.000 habitantes en términos que no resultan compatibles con el ejercicio por los entes locales de sus competencias propias, ya que:

- Se encomienda a las Diputaciones Provinciales la coordinación de la prestación de tales servicios en los referidos Municipios: según el párrafo segundo del artículo 26.2 de la LBRL, "para coordinar la citada prestación de servicios, la Diputación propondrá, con la conformidad de los Municipios afectados, al Ministerio de Hacienda la forma de prestación de tales servicios, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas".

Esta previsión lesionaría la autonomía local si -razonan- se entendiera que "la conformidad de los Municipios afectados" es "un objetivo que debe procurarse por la correspondiente Diputación, pero que, en caso de no alcanzarse, no le exime de la obligación de dirigir al Ministerio la propuesta que estime pertinente". La única interpretación de esta norma conforme a la Constitución es -sostienen- que "la anuencia de los Municipios" sea "condición *sine quae non*" para que "las Diputaciones puedan proponer al Ministerio de Hacienda la forma de prestación del servicio".

El problema estriba -en su opinión- en que los Municipios pueden verse constreñidos a prestar dicha conformidad en dos supuestos: uno, si el "coste efectivo" de los servicios es superior al fijado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de acuerdo con el artículo 116 *ter* de la



CONSEJO DE ESTADO

LBRL, dado que, según el párrafo tercero del artículo 26.2 de la misma norma, los Municipios sólo podrán prestar tales servicios cuando tengan un "coste efectivo menor" al derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial; y otro, si tienen que elaborar un plan económico-financiero como consecuencia de la desviación en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, ya que una de las medidas de dicho plan -de acuerdo con el artículo 116 *bis*.2.b) de la LBRL- es la "gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la Entidad Local para reducir sus costes", correspondiendo esta coordinación a la Diputación Provincial -según el artículo 116 *bis*.3 de dicho cuerpo legal- cuando se trate de una medida de alcance supramunicipal.

En definitiva, aun cuando se interpretara que la conformidad de los Municipios a la propuesta de la Diputación Provincial prevista en el artículo 26.2, párrafo tercero de la LBRL debe ser expresa, "hay otros contenidos de ese precepto que vulneran de forma nítida la autonomía local, sin que -observan- quepa una interpretación conforme a la Constitución".

- Además de lo dicho, se cuestiona la atribución al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de las competencias decisorias sobre las propuestas de gestión de servicios municipales remitidas por las Diputaciones Provinciales: según el párrafo segundo del artículo 26.2 de la LBRL, "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".

La atribución de tal competencia al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas -advierten- resulta "absolutamente inadecuada" y constituye un "atentado evidente" a la autonomía local. En tal sentido observan que el objetivo de reducir los costes de los servicios mínimos obligatorios municipales, "aun siendo loable", "no puede justificar, como ya explica el dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto, que la Administración del Estado (en este caso el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) se inmiscuya en uno de los núcleos duros de la autonomía municipal (como es la potestad de organización), determinando

Q



CONSEJO DE ESTADO

unilateralmente, sin participación alguna del Municipio, cuál ha de ser la fórmula de prestación de un servicio público municipal".

En definitiva -concluyen-, "se impone un control de oportunidad en el que participan la Administración General del Estado, que decide, y la (Diputación) Provincial, que propone", de forma que "la posición de las Administraciones autonómica y local resulta diluida", pues "la Administración autonómica (siempre que sea la Administración que ejerce la tutela financiera) puede emitir un informe preceptivo pero no vinculante, y la Administración municipal, titular de las competencias propias a las que se vinculan estos servicios, simplemente debe dar su conformidad a la propuesta que hace la Diputación sobre la forma de prestar los servicios".

b) Por otra parte, se excluye la posibilidad de que los servicios antes mencionados puedan ser prestados por los Municipios de población inferior a 20.000 habitantes sin -dicen- la "autorización" de las Diputaciones Provinciales: según el párrafo tercero del artículo 26.2 de la LBRL, "cuando el Municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación Provincial o entidad equivalente, el Municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado".

Dado que, para la prestación de servicios por parte de los Municipios, la Diputación ha de considerar acreditado que aquéllos pueden hacerlo por un coste efectivo menor al resultante de la forma de gestión por ella propuesta, "se está desapoderando a los Municipios menores de 20.000 habitantes -alegan- de cualquier capacidad de decisión sobre la prestación de servicios públicos insertados en sus competencias propias". En definitiva, la Diputación Provincial goza de un "derecho de veto" que -afirman- vulnera la garantía constitucional de la autonomía local.

Q

ii) El segundo de los fundamentos del conflicto en defensa de la autonomía local radica -según los Municipios promotores del conflicto- en "la



CONSEJO DE ESTADO

inclusión de mecanismos de tutela, condicionantes y controles de oportunidad" en varios preceptos:

- El artículo 7.4 de la LBRL, en la redacción dada por el artículo primero, apartado tres de la LRSAL. Contiene la siguiente previsión: "Las Entidades Locales sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación 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, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de la materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera de las nuevas competencias".

Esta nueva regulación -sostienen- "hace depender" el ejercicio de competencias municipales distintas de las propias y de las atribuidas por delegación de "la emisión de dos informes de otras Administraciones", de carácter vinculante, "en los que, en definitiva, se valora la oportunidad" de aquella iniciativa:

- El informe de la Administración competente, por razón de la materia, sobre la inexistencia de duplicidades puede operar en la práctica -advierten- como una "suerte de derecho de veto" sobre las Administraciones Locales, "por más que el Municipio en cuestión esté saneado financieramente". Además -añaden-, la expresión "inexistencia de duplicidades" es, como señaló el dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto, un "término vago e impreciso" que produce "un efecto perturbador de la seguridad jurídica que debe evitarse". En definitiva -concluyen-, se trata de "un control indeterminado y genérico imposible de reconducir a parámetros genéricos que lo legitimen como control de legalidad", por lo que "difícilmente puede conciliarse con la autonomía local constitucionalmente garantizada".

Q



CONSEJO DE ESTADO

- El informe de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera de las nuevas competencias "también lesiona -a su juicio- la garantía constitucional de la autonomía local", porque, para el respeto de este principio, "no cabe exigir" el cumplimiento de los requisitos de sostenibilidad como "condición previa" al ejercicio de determinadas competencias, o por decirlo con los términos utilizados por el Consejo de Estado en su dictamen sobre el anteproyecto, "no es correcto desde el punto de vista técnico exigir que se garantice la sostenibilidad financiera como condición previa a una determinada actuación, sino que debería imponerse la obligación de verificar que tal actividad no pone en riesgo la sostenibilidad". Abundando en esta línea, se alega que el hecho de "condicionar" el ejercicio de competencias municipales distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, que es una "cuestión estructural" en la vida de un Municipio, al cumplimiento o incumplimiento de los objetivos de sostenibilidad financiera, que puede ser "una circunstancia pura y estrictamente coyuntural (en cuanto la desviación de la senda de la sostenibilidad puede ser mínima)", supone una "clara afectación a la autonomía municipal". En tal sentido, "el riesgo a la sostenibilidad -razonan- sólo podría ser un elemento condicionante del ejercicio de las competencias distintas de las propias en aquellos casos en los que el peso de la deuda pública municipal (no del déficit ni de la regla de gasto) fuera absolutamente desproporcionado".

• El artículo 57.3 de la LBRL, introducido por el artículo primero, apartado dieciséis de la LRSAL. Este precepto se expresa en los siguientes términos: "La constitución de un consorcio sólo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquélla permita una asignación más eficiente de los recursos económicos. En todo caso, habrá de verificarse que la constitución del consorcio no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la Entidad Local de que se trate, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos".

Esta previsión "limita -según dicen- la constitución de consorcios para la cooperación con otras Administraciones", lesionando la autonomía local constitucionalmente garantizada, así como el derecho de los municipios a

Qu



CONSEJO DE ESTADO

asociarse para el cumplimiento adecuado de sus competencias reconocido en la Carta Europea de Autonomía Local, en la medida en que, de una parte, "no incluye ninguna justificación para introducir esta limitación a la capacidad de autoorganización del municipio en la prestación de sus servicios", y, de otra, "traslada la carga de la prueba" a los Municipios, que, para la constitución de consorcios, deberán demostrar que esta figura "permite una asignación más eficiente de los recursos económicos" y "no pone en riesgo la sostenibilidad financiera".

- El artículo 85.2 de la LBRL, en la redacción dada por el artículo primero, apartado veintiuno de la LRSAL. En esta disposición se prevé, entre otras cosas, que la gestión de los servicios públicos de competencia local podrá ser directa o indirecta, que la gestión directa podrá realizarse de cuatro formas (por la propia Entidad Local, por un organismo autónomo local, por una entidad pública empresarial local y por una sociedad mercantil local cuyo capital sea de titularidad pública) y, en fin, que "sólo podrá hacerse uso" de una entidad pública empresarial o una sociedad mercantil local para la gestión directa de los servicios públicos locales "cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que (tales formas) resultan más sostenibles" que la gestión por la propia Entidad Local o por un organismo autónomo.

Al primarse unas formas de gestión (por la propia Entidad Local o un organismo autónomo) frente a otras (por una entidad pública empresarial o sociedad pública local), "se está limitando -advierten- la capacidad de autoorganización del Municipio, sin ninguna justificación específica para ello, más allá de presunciones implícitas".

- El artículo 92 bis de la LBRL, en la redacción dada por el artículo primero, apartado veinticinco de la LRSAL, en relación con los artículos 213, tercer párrafo, y 218 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (LHL), de acuerdo con la redacción dada por el artículo segundo, apartados dos y tres de la LRSAL. En este punto, el conflicto en defensa de la autonomía local responde a que el artículo 92 bis de la LBRL regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional

Q



CONSEJO DE ESTADO

estableciendo -afirman- su "dependencia funcional de la Administración General del Estado". A este respecto, se destaca que la disposición adicional segunda del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se atribuyó a las Comunidades Autónomas las competencias de selección, provisión y régimen sancionador sobre aquellos funcionarios, ha sido derogada por la LRSAL, que procede a la "recentralización" de dichas competencias en el referido artículo 92 *bis* de la LBRL. La nueva ordenación "pugna -a su juicio- con la potestad de autoorganización y el ejercicio de competencias propias" por parte de los Municipios.

Esta lesión de la autonomía local se manifiesta de manera especial -exponen- en la configuración de las funciones atribuidas a la Intervención en el artículo 213 de la LHL y en el régimen jurídico de resolución de discrepancias en el artículo 218 de la LHL:

a) En cuanto a las funciones de control de la Intervención, se llama la atención sobre el contenido de los párrafos segundo y tercero del artículo 213 de la LHL:

- El artículo 213 de la LHL dispone, en su párrafo segundo, que el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, "establecerá normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control". Esta disposición refleja -según dicen- "la posición subordinada de los Municipios frente a otra Administración que dirige a sus propios funcionarios".

- El artículo 213 de la LHL establece, en su párrafo segundo, que los órganos interventores de las Entidades Locales "remitirán con carácter anual a la Intervención General de la Administración del Estado un informe resumen de los resultados de los citados controles desarrollados en cada ejercicio, en el plazo y con el contenido que se regulen en las normas establecidas por el Gobierno". Respecto de esta previsión se quiere plantear el conflicto en razón -señalan- de "la ausencia de cualquier participación, siquiera de conocimiento de ese informe", por parte de los órganos locales de gobierno y administración.

Q



CONSEJO DE ESTADO

b) Por lo que respecta al régimen jurídico de resolución de discrepancias, se alega que el artículo 218 de la LHL "incorpora una regulación claramente intrusiva del ejercicio de las funciones representativas del cargo municipal", de forma que el Interventor municipal aparece como una "suerte de controlador de la Administración Local a instancias de la Administración General del Estado".

Aunque el párrafo primero de dicho precepto prevé, como en su redacción anterior, que "el órgano interventor elevará informe al Pleno de todas las resoluciones adoptadas por el Presidente de la Entidad Local contrarias a los reparos efectuados", también incorpora otras previsiones nuevas que -se observa- "pueden lesionar la autonomía local", a saber:

- El artículo 218 de la LHL señala, en su párrafo segundo, que el Presidente de la Entidad Local, cuando tenga discrepancias con el Interventor, "podrá elevar su resolución al órgano de control competente por razón de la materia de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera". Con esta previsión -explican-, "el funcionario municipal se sitúa en un plano jerárquico superior al Alcalde, pues en caso de que la Corporación no adopte los acuerdos ajustados a sus reparos, la opción que le da la Ley es elevarlos al órgano que ejerce la tutela financiera". El respeto a la autonomía local -añaden- exige que la resolución del Presidente ponga fin al procedimiento administrativo en sede local y no pueda ser revisada por otra Administración superior, sin perjuicio de su posible control por el orden jurisdiccional competente.

- El artículo 218 de la LHL establece, en su párrafo tercero, que el informe que el Interventor eleve al Pleno con todas las resoluciones de la Entidad Local contrarias a los reparos efectuados "constituirá un punto independiente en el orden del día de la correspondiente sesión plenaria". Con ello -destacan- "se está limitando la actuación de los representantes democráticamente elegidos y, en consecuencia, la autonomía local, en cuanto se confiere en la práctica a la Intervención la convocatoria de un pleno extraordinario".

Q



CONSEJO DE ESTADO

- El artículo 218 de la LHL dispone, en su párrafo tercero, que el Interventor "remitirá anualmente al Tribunal de Cuentas todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el Presidente de la Entidad Local y por el Pleno de la Corporación contrarios a los reparos formulados". En principio -señalan-, el Tribunal de Cuentas o sus órganos homólogos de las Comunidades Autónomas pueden ejercer de oficio estas funciones de fiscalización. Sin embargo, la obligación de que el Interventor remita anualmente al Tribunal de Cuentas las resoluciones y acuerdos municipales contrarios a sus reparos, al margen de los órganos locales de gobierno y representación, está dirigida -entienden- a "establecer controles formales adicionales a los que ya están previstos por la normativa reguladora de control económico-financiero".

- El artículo 116 bis de la LBRL, en la redacción dada por el artículo primero, apartado treinta de la LRSAL. En este precepto se regula el "contenido y seguimiento del plan económico-financiero" que las Corporaciones Locales deberán formular en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto.

Con carácter general, el artículo 21.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) obliga a cualesquiera Administraciones Públicas -estatal, autonómica o local- que incurran en tales incumplimientos a la elaboración del correspondiente plan económico-financiero que "permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto".

El contenido "mínimo" de estos planes deberá comprender, según el artículo 21.2 de la LOEPSF, "las causas del incumplimiento del objetivo establecido o, en su caso, del incumplimiento de la regla de gasto" (letra a), "las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, bajo el supuesto de que no se producen cambios en las políticas fiscales y de gastos" (letra b), "la descripción, cuantificación y el calendario de aplicación de las medidas incluidas en el plan, señalando las partidas presupuestarias o registros extrapresupuestarios en los que se contabilizarán" (letra c), "las previsiones de las variables económicas y presupuestarias de las que parte el plan, así como los supuestos sobre los que



CONSEJO DE ESTADO

se basan estas previsiones" (letra d), y "un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos" (letra e).

Según los Municipios interesados, el apartado 2 del artículo 116 *bis* de la LBRL "innova sustancialmente" el contenido de los planes económico-financieros en su aplicación a las Entidades Locales, por cuanto, "adicionalmente" a lo previsto en el artículo 21.2 de la LOEPSF, deberán incluir "al menos" las siguientes medidas: "supresión de las competencias que ejerza la Entidad Local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación" (letra a); "gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la Entidad Local para reducir sus costes" (letra b); "incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la Entidad Local (letra c); "racionalidad organizativa" (letra d); "supresión de entidades de ámbito territorial inferior al Municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el período de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad (letra e); y "una propuesta de fusión con un Municipio colindante de la misma provincia" (letra f).

A diferencia del artículo 21.2 de la LOEPSF, que -dicen- "deja un amplio margen de maniobra a la Administración incumplidora para fijar los medios o las vías a través de las cuales se corregirá el exceso de déficit, de endeudamiento o de gasto", el artículo 116 *bis.2* de la LBRL -observan- "le impone pormenorizadamente a la Entidad Local las concretas medidas que han de llevarse al plan" hasta "el extremo de anular todo margen de maniobra en el establecimiento de las políticas locales", lesionando de este modo la autonomía constitucionalmente garantizada.

Desde la distinta perspectiva de la regulación constitucional de las fuentes del Derecho, el artículo 116 *bis.2* de la LBRL contradice también -concluyen- el artículo 21.2 de la LOEPSF, a la que remite el artículo 135 de la Constitución.

Qu



CONSEJO DE ESTADO

• El artículo 116 ter de la LBRL, en la redacción dada por el artículo primero, apartado treinta y uno de la LRSAL. En esta disposición se regula el "coste efectivo de los servicios", que constituye el presupuesto sobre el que la LRSAL articula el nuevo sistema de competencias municipales, por cuanto, por una parte, los Municipios de menos de 20.000 habitantes sólo podrán prestar servicios públicos derivados de sus competencias propias si justifican que pueden hacerlo a un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación y ésta "lo considera acreditado" (artículo 26.2 de la LBRL), y, por otra, la Diputación "incluira en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal" para reducir los costes efectivos de los servicios prestados por los Municipios cuando detecte que éstos "son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella" (artículo 36.2.a de la LBRL).

Los promotores del conflicto señalan, con cita de diversa jurisprudencia constitucional, que "es inherente a la noción constitucional de autonomía priorizar entre los diversos servicios públicos y, por tanto, optar por incrementar el nivel de prestación de aquellos que el ente autónomo considere pertinente, en función de las concretas condiciones socioeconómicas del Municipio o de las propias demandas de los vecinos". En apoyo de su argumentación, recuerdan que el Consejo de Estado, en su dictamen sobre el anteproyecto, ya observó que la utilización del "coste estándar" como criterio para el ejercicio de las competencias propias municipales podía lesionar la autonomía local, efectuando unas reflexiones que -señalan- son enteramente aplicables al concepto de "coste efectivo" finalmente recogido por la LRSAL. En definitiva, consideran que la determinación de cada uno de los servicios municipales constituye "una decisión política consustancial a un ente dotado de autonomía".

Por ello, tanto la regulación del coste efectivo contemplada en el artículo 116 *ter* de la LBRL, como la habilitación conferida a las Diputaciones para imponer a los Municipios una determinada forma de prestación del servicio por razones de coste efectivo de acuerdo con los artículos 26.2 y 36.2.a) de la LBRL, vulneran -a su juicio- la garantía constitucional de la autonomía local.



CONSEJO DE ESTADO

- La disposición adicional novena de la LBRL, en la redacción dada por el artículo primero, apartado treinta y seis de la LRSAL. Este precepto prevé la disolución *ope legis* de aquellas entidades dependientes o adscritas a las Entidades Locales que se encuentren en situación de desequilibrio financiero a 31 de diciembre de 2014.

Esta medida -advierten- lesiona la autonomía local en un doble sentido: por una parte, la disolución de tales entidades "se impone a los Municipios", que carecen de toda participación en este proceso; por otra, dicha disolución se hace depender del "desequilibrio financiero de cada entidad individualmente considerada" y no -como prevé la LOEPSF- de la "sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal en su conjunto", es decir, se prevé la disolución aun en el caso de que el desequilibrio de una concreta entidad pueda ser asumido por las cuentas municipales globalmente consideradas.

iii) El tercero y último de los fundamentos del conflicto en defensa de la autonomía local es la vulneración del "principio democrático" (artículo 1.1 de la Constitución) y del "derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos" (artículos 23.1 de la Constitución) que se produce -alegan- con la disposición adicional decimosexta de la LBRL, en la redacción dada por el artículo primero, apartado treinta y ocho de la LRSAL. Esta previsión establece que "excepcionalmente", cuando el Pleno de la Corporación Local no alcance en una primera votación la mayoría necesaria para la adopción de acuerdos prevista en esta Ley, la Junta de Gobierno Local tendrá competencia para aprobar: el presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, siempre que previamente exista un presupuesto prorrogado (letra a); los planes económico-financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste (letra b); los planes de saneamiento o los planes de reducción de deudas (letra c); y la entrada en los mecanismos extraordinarios de financiación o el acceso a las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez (letra d).

Q

De este modo -argumentan-, "se atribuyen a la Junta de Gobierno Local facultades de actuación básicas y de importancia capital" y, con ello, "se



CONSEJO DE ESTADO

excluye a la oposición de la intervención en las decisiones fundamentales del municipio, vulnerando el principio democrático".

En lo que importa al objeto del presente conflicto, el desapoderamiento del Pleno, como órgano de representación de todos los grupos políticos municipales, lesiona la autonomía local, "que -según razonan- incluye la opción constitucional por una Administración democrática", máxime cuando dicho desapoderamiento -añaden- "se produce ante una situación como la no aprobación en primera votación que, aunque se califique de excepcional, debe considerarse ordinaria en el funcionamiento democrático de una entidad pública".

Por lo demás, la previsión contenida en la nueva disposición adicional decimosexta de la LBRL de que los planes económico-financieros puedan ser aprobados por la Junta de Gobierno Local contradice -en su opinión- el artículo 23.4 de la LOEPSF, que atribuye al Pleno de la Corporación Local la aprobación de tales planes.

TERCERO.- Documentación relativa al cumplimiento de los requisitos previos al planteamiento del conflicto establecidos en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

A la solicitud de dictamen del Consejo de Estado se adjuntan, distribuidos en cincuenta y cinco cajas, los documentos que se han entendido necesarios para justificar, por una parte, que el número de Municipios promotores del conflicto supera los límites establecidos por el artículo 75 *ter.1.b)* de la LOTC, y, por otra, que tales Municipios han adoptado con la mayoría necesaria el acuerdo de iniciar su tramitación según lo dispuesto en el artículo 75 *ter.2* de la LOTC y de pedir el referido dictamen en la forma prevista en los artículos 75 *ter.3* de la LOTC y 48 de la LBRL.

Respecto de lo primero, se dice en la misma solicitud de dictamen que "los Municipios que han acordado la iniciación del conflicto suman un total de 2.302 de los 8.117 en que se organiza territorialmente el Estado, cifra notoriamente superior a la de 1.160 que representa -por exceso- un séptimo de

Q



CONSEJO DE ESTADO

su número total; asimismo, dichas entidades municipales tienen una población en conjunto de 16.496.185 habitantes, superior a la de un sexto (7.854.964) de la población oficial española (47.129.783)".

En cuanto a lo segundo, se afirma que "los acuerdos plenarios por los que se aprueba el planteamiento del conflicto han sido adoptados con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las respectivas Corporaciones". En tales acuerdos se dispone "la iniciación del trámite para la formalización del conflicto en base a los fundamentos jurídico-materiales que se incluyen como anexo", "la solicitud de dictamen del Consejo de Estado por conducto del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas", "la delegación a favor de la Entidad de mayor población para que pueda proceder a su presentación" y "la habilitación a los respectivos Alcaldes para la formalización de conflicto y para cualquier acto que sea necesario para la ejecución de dichos acuerdos".

Para acreditar el cumplimiento de los requisitos legalmente previstos en la LOTC, los documentos que se aportan son los siguientes:

i) Certificaciones de los acuerdos adoptados por el Pleno de los Ayuntamientos de los Municipios interesados en el planteamiento del conflicto, expedidos en fechas diversas por sus respectivos Secretarios con el contenido ya indicado; en las mismas también se refiere la población de cada uno de ellos.

ii) Certificación del Instituto Nacional de Estadística, extendido por el Subdirector General de Difusión Estadística con fecha 14 de marzo de 2014, en la que se hace constar que:

• La población total de España es de 47.129.783 habitantes, según el Real Decreto 1016/2013, de 20 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2013, de acuerdo con los resultados obtenidos en la operación estadística "Cifras oficiales de población de los Municipios españoles: revisión

Q



CONSEJO DE ESTADO

de padrón municipal a 1 de enero de 2013" realizada por el mencionado Instituto.

- El número de Municipios españoles en la misma fecha es de 8.117, según figura en la relación de Municipios y de sus códigos por Provincias elaborada por el mismo Instituto.

A esta certificación se adjunta como anexo la mencionada relación, en la que se refleja la población de cada uno de los Municipios.

iii) Informe del Secretario General del Ayuntamiento de Barcelona, de fecha 26 de marzo de 2014, en el que se contiene una lista de los Municipios que promueven el conflicto con el número de sus habitantes, resultando un total de 2.302 Municipios representativos de una población de 16.496.185 habitantes.

Antes de la entrada de la solicitud de dictamen del Alcalde de Barcelona, con la documentación adjunta que se ha reseñado, en el Consejo de Estado, se registraron en este órgano consultivo, con fechas 10, 19 y 26 de marzo de 2014, las peticiones formuladas en tal sentido por tres Municipios no mencionados en aquella solicitud.

El mismo día de entrada del expediente en el Consejo de Estado, que tuvo lugar el 28 de abril de 2014, se recibieron, por conducto del Secretario General Técnico del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, las certificaciones de los acuerdos adoptados por el Pleno del Ayuntamiento de otros cinco Municipios interesados en la formalización del conflicto que no habían sido mencionados en la petición de dictamen presentada por el Alcalde de Barcelona.

El 15 de abril de 2014 se registraron en el Consejo las certificaciones de los acuerdos plenarios de otros cincuenta y un Municipios más no incluidos en la relación inicial, que fueron presentadas por el Alcalde de Barcelona en el Registro de la Delegación del Gobierno en Cataluña y remitidas a este supremo órgano consultivo por el Director General de Coordinación de

Q



CONSEJO DE ESTADO

Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

El 12 de mayo de 2014, en fin, tuvieron entrada en este Consejo las certificaciones de los acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de otros treinta y un municipios, que fueron enviadas directamente desde el Registro de la Delegación del Gobierno en Cataluña, en donde habían sido presentadas por el Alcalde de Barcelona.

A la vista de estos antecedentes, se formulan las siguientes consideraciones.

I.- Objeto y carácter de la consulta

El dictamen versa sobre el conflicto en defensa de la autonomía local que Municipios de toda España pretenden plantear en relación con la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

La consulta al Consejo de Estado se efectúa invocando lo previsto en el artículo 75 *ter*.3 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional: "De manera previa a la formalización del conflicto -dice este precepto-, deberá solicitarse dictamen, con carácter preceptivo pero no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones Locales corresponda a una o varias Comunidades Autónomas. En las Comunidades Autónomas que no dispongan de órgano consultivo, el dictamen corresponderá al Consejo de Estado". Al pertenecer las Corporaciones Locales interesadas en el presente conflicto a varias Comunidades Autónomas, el dictamen ha de ser emitido por el Consejo de Estado.

Se trata, pues, de una consulta preceptiva, que, a la vista de lo dispuesto en el artículo 22.19 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, ha de ser evacuada por la Comisión Permanente del Consejo de Estado.

Q



CONSEJO DE ESTADO

II.- Examen del cumplimiento de los requisitos previos exigidos por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para el planteamiento del conflicto

La Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC) requiere la concurrencia de determinados requisitos para la formalización de los conflictos en defensa de la autonomía que afectan a su objeto (A), a la legitimación de los Municipios interesados (B) y a la formación de la voluntad de éstos (C):

A) En relación con el objeto del conflicto, el artículo 75 *bis*.1 de la LOTC dispone que "podrán dar lugar al planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local las normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada".

En el presente caso, el conflicto se proyecta respecto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, con lo que se cumplen las exigencias referidas al rango jerárquico y a la procedencia de la norma en cuestión. La presunta lesión de la autonomía local que ésta pudiera haber ocasionado se examinará en su momento.

B) En cuanto a la legitimación para plantear el conflicto, el artículo 75 *ter*.1.b) de la LOTC atribuye dicha condición a "un número de Municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente".

En el supuesto sometido a consulta, la Ley objeto del eventual conflicto es de aplicación en todo el territorio nacional. Siendo así, es preciso que el mismo sea promovido por un séptimo de los Municipios de España que representen un sexto de la población española:



CONSEJO DE ESTADO

- El número de Municipios de España, según certificación del Instituto Nacional de Estadística de 14 de marzo de 2014 incorporada al expediente, es de 8.117, aunque en la actualidad -de acuerdo con la aplicación informática del Registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas- asciende a 8.118. La séptima parte de cualquiera de estas dos cifras es -por exceso- 1.160. Los Municipios que van a suscitar el conflicto son 2.302, según la relación que figura en la solicitud de dictamen del Consejo de Estado presentada por el Alcalde de Barcelona.

En la documentación incorporada al expediente constan las certificaciones de los acuerdos adoptados en tal sentido por el Pleno de los Ayuntamientos de cada uno de estos Municipios: en su lugar habrá ocasión de examinar si todos estos acuerdos se han adoptado respetando la mayoría legalmente exigida.

Cabe observar ahora, sin embargo, que la relación de Municipios contenida en la petición de dictamen del Consejo de Estado omite al Municipio de Villavendimio (Zamora), que por tal razón no ha sido tenido en cuenta en el cómputo total, pese a que el acuerdo plenario de su Ayuntamiento, adoptado por mayoría absoluta, consta en el expediente (caja núm. 54).

Además, tras la remisión del expediente al Consejo de Estado, tuvieron entrada en este órgano, en diversas fechas, las certificaciones de los acuerdos adoptados por el Pleno del Ayuntamiento de otros noventa Municipios interesados en la formalización del conflicto.

En consecuencia, el número total de Municipios que pretenden formalizar el conflicto es de 2.393, lo cual supera con creces, a reserva del cumplimiento de la mayoría legalmente exigida en cada uno de estos acuerdos y del plazo establecido para la solicitud de dictamen, la séptima parte de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la Ley, que se cifra en 1.160.

- La población de España, según el Real Decreto 1016/2013, de 20 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2013,



CONSEJO DE ESTADO

es de 47.129.783 habitantes, cuya sexta parte sería -por exceso- 7.854.964. Los Municipios promotores del conflicto representan una población de 16.496.185 habitantes, según se expone en la solicitud de dictamen del Consejo de Estado presentada por el Alcalde de Barcelona, con base en el informe de Secretario General del mismo Ayuntamiento, de fecha 26 de marzo de 2014.

Para la obtención de este resultado de 16.496.185 habitantes se han sumado las cifras oficiales de población, a fecha 1 de enero de 2013, de los 2.302 Municipios mencionados expresamente en la petición de dictamen del Alcalde de Barcelona, según resultan de la revisión del padrón municipal realizada por el Instituto Nacional de Estadística que se tuvo en cuenta para la elaboración del mencionado Real Decreto 1016/2013, de 20 de diciembre. A dicha cifra deben añadirse los 171 habitantes del Municipio de Villavendimio, omitido en la relación contenida en la solicitud de dictamen pese a que el acuerdo plenario adoptado por mayoría absoluta de su Ayuntamiento figura en el expediente, así como los 500.699 habitantes de los noventa Municipios cuyas certificaciones fueron remitidas a este Consejo de Estado antes y después de la entrada de la petición de dictamen del Alcalde de Barcelona. En total, la población representada por estos 2.393 Municipios asciende a 16.996.884 habitantes.

En relación con la forma de cómputo de la población cabe realizar, no obstante, las siguientes observaciones:

i) Se ha detectado un error en las cifras oficiales de población asignadas en el informe del Ayuntamiento de Barcelona a determinados Municipios de la provincia de Huelva, que son concretamente los de Cala, Calañas, El Cerro de Andévalo, Corteconcepción, Cumbres de San Bartolomé, Cumbres Mayores, El Granado, Hinojales, Isla Cristina, Jabugo, Moguer, Nerva, Paymogo, Puebla de Guzmán, Punta Umbría, Rosal de la Frontera, San Bartolomé de la Torre, San Silvestre de Guzmán, Santa Ana la Real, Santa Bárbara de Casa, Trigueros y Valdearco.



CONSEJO DE ESTADO

A estos Municipios se les ha atribuido la población de otros de la misma provincia igualmente interesados en el planteamiento del conflicto, es decir, se ha producido un intercambio de sus respectivas cifras de población. Dado que todos estos Municipios han adoptado la decisión de formalizar el conflicto, el error cometido carece de trascendencia en el resultado final del cálculo realizado por el Ayuntamiento de Barcelona.

ii) Se ha comprobado que las certificaciones de población aportadas por los Municipios solicitantes del dictamen reflejan unas cifras que no siempre coinciden con las utilizadas por el Ayuntamiento de Barcelona para la determinación del número total de habitantes que representan.

Como antes se ha señalado, el Ayuntamiento de Barcelona ha efectuado su cálculo partiendo de los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística para la elaboración del Real Decreto 1016/2013, de 20 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2013, que son los que a día de hoy figuran también en el Registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En las certificaciones de población expedidas por la mayor parte de los Municipios promotores del conflicto se hace constar el mismo número de habitantes que aparece en la revisión del padrón municipal a fecha 1 de enero de 2013. Sin embargo, no siempre existe esa correspondencia:

- En algunos supuestos, la discordancia entre las cifras oficiales de población a 1 de enero de 2013 y las consignadas en las certificaciones municipales obedece a que en éstas se indica la población empadronada en su fecha de expedición, después de la publicación de la Ley objeto del conflicto (30 de diciembre de 2013) y antes de la solicitud de dictamen al Consejo de Estado (27 de marzo de 2014): así, en los Municipios de Dulantzi, Llodio y Legutio (Álava); Alcalá del Júcar, Férez y Tarazona de la Mancha (Albacete); L'Alqueria d'Asnar, Benferri, Cocentaina y Quatretondeta (Alicante); Albox, Batares, Castro de Filabres, Lúcar, Padules y Terque (Almería); La Hija de Dios, Narros del Puerto, Navalacruz, Pradosegar y Solana de Ávila (Ávila); Acedera,



CONSEJO DE ESTADO

Ahillones, Capilla, Manchita, Medellín, Mirandilla, Palomas, Quintana de la Serena, Santa Marta, Tamurejo, Valle de Matamoros, Valverde de Leganés, Valverde de Llerena y Villanueva del Fresno (Badajoz); Aguilar de Segarra, Guardiola de Berguedà, Muntanyola, El Pla del Penedès, Pujalt, Rajadell, Sant Jaume de Frontanyà, Sant Martí Sarroca, Sant Quirze Safaja, La Torre de Claramunt, Ullastrell y Vilanova del Vallès (Barcelona); Los Altos, Araya de Oca, Cogollos, Fuentecén, Oña, Sotillo de la Ribera, Valle de Manzanedo, Valle de Zamanzas y Villasur de Herreros (Burgos); Aldeanueva del Camino, Cabrero, Mata de Alcántara, Sierra de Fuentes y Villa del Rey (Cáceres); Setenil de las Bodegas, Torre Alháquime y Zahara (Cádiz); Viver (Castellón); Alcolea de Calatrava, Argamasilla de Alba, Ballesteros de Calatrava, Llanos del Caudillo y Mestanza (Ciudad Real); Villanueva del Rey (Córdoba); Almonacid del Marquesado, Barchín del Hoyo, Huerta del Marquesado, Olmedilla de Alarcón, Piqueras del Castillo, Valverdejo y Zafrilla (Cuenca); Agullana, Cruïlles, Monells i Sant Sadurní de l'Heura, Fontcoberta, Ger, Hostalric, Les Planes d'Hostoles, Palau-sator, Sant Joan les Fonts y Vila-sacra (Girona); Albondón, Arenas del Rey, Atarfe, Cijuela, Iznalloz, Lobras, Montejícar, Nigüelas, Padul, Pinos Puente, Sorvilán y Trevélez (Granada); Prados Redondos, Rueda de la Sierra y Torrecuadrada de Molina (Guadalajara); Zarautz (Guipúzcoa); Campofrío, Cañaverál de León, Cumbres Mayores, Hinojos, Jabugo, Punta Umbría y San Silvestre de Guzmán (Huelva); Blecua y Torres, Broto, Castelflorite, Las Peñas de Riglos, Puente de Montañana y Valle de Hecho (Huesca); Alcaudete, Baeza, Beas de Segura, Benatae, Fuerte del Rey, Larva, Mengíbar, Orcera y Sabiote (Jaén); Cabrilanes (León); L'Albagés, Alfés, Bellaguarda, Castell de Mur, Conca de Dalt, L'Espluga Calba, Lles de Cerdanya, Montoliu de Lleida, Rialp, Soses, Sudanell y Vilanova de Bellpuig (Lleida); Brunete, Bustarviejo, Robregordo y El Vellón (Madrid); Faraján, Villanueva de Tapia, Villanueva del Trabuco y Villanueva del Rosario (Málaga); Espinosa de Villagonzalo, Monzón de Campos y Santa Cecilia del Alcor (Palencia); La Oliva (Las Palmas); Bermellar, Boada, Carrascal del Obispo, El Cerro, Cipérez, Cristóbal, Herguijuela de Ciudad Rodrigo, Nava de Francia, San Muñoz, Villarino de los Aires y Villavieja de Yeltes (Salamanca); Cerezo de Arriba, Cilleruelo de San Mamés, Garcillán, Real Sitio de San Ildefonso y Vegas de Matute (Segovia); Aguadulce, Las Cabezas de San Juan, Camas, Cazalla de la Sierra, Constantina, Pedrera, Peñaflor, Villanueva del Ariscal y Villanueva del

Q



CONSEJO DE ESTADO

Río y Minas (Sevilla); Deza, La Póveda de Soria y Soria (Soria); Alforja, Benifallet, Santa Oliva y Vila-seca (Tarragona); Albalate del Arzobispo y Martín del Río (Teruel); Calaceite, Montalbán, Noguerauelas y Tornos (Teruel); Albarreal de Tajo, Aldeanueva de San Bartolomé, Cabezamesada, Huecas, La Iglesuela, Marrupe, Mohedas de la Jara, Ontígola, Robledo del Mazo, El Romeral y Yuncler (Toledo); Albuxech y Benetússer (Valencia); Abezames, Almaraz de Duero, Cañizo, Fariza, Moraleja de Sayago, Morales de Toro, Pino del Oro, Rabanales, San Miguel de la Ribera, Videmala y Villaralbo (Zamora); Alagón, Alcalá de Ebro, El Frasno y Luceni (Zaragoza).

- En otros casos, la discrepancia entre las cifras oficiales de población a 1 de enero de 2013 y las reflejadas en las certificaciones municipales expedidas con ocasión del conflicto existen pese a que en éstas se dice hacer constar la población empadronada en aquella fecha: así, en los Municipios de Iruña Oka (Álava); Bayárcal y Pucherna (Almería); Avilés (Asturias); Burguillos del Cerro, Castilblanco, Cristina, Esparragosa de Lares, Fuente del Arco, Gabaryuela, La Lapa, Ribera del Fresno, San Pedro de Merida, Sancti Spiritus, Táliga y Valdetorres (Badajoz); Aiguafreda, Alella, Arenys de Mar, Avinyó, Cabrera de Mar, Calders, Caldes de Montbui, Caldes d'Estrac, Cànoves i Samalus, Cardedeu, Castellar del Vallès, Castellbisbal, Castellfollit de Riubregós, Font-rubí, Les Franqueses del Vallès, Granera, Gualba, La Llacuna, Manlleu, Moià, Mollet del Vallès, Montesquiu, Olost, Perafita, Polinyà, Prats de Lluçanes, Premià de Dalt, Sant Antoni de Vilamajor, Sant Cugat del Vallès, Sant Martí d'Albars, Sant Martí de Tous, Sant Quintí de Mediona, Sant Vicenç dels Horts, Santa Coloma de Cervelló, Santa Eulalia de Riuprimer, Santa Margarida de Montbui, Santa María de Martorelles, Subirats, Torelló, Viladecavals y Vilassar de Dalt (Barcelona); Arlanzón, Espinosa de los Monteros, Huerta de Arriba, Rábanos, Revilla del Campo, Valle de Valdebezana y Villafruela (Burgos); Ahigal, Aldea del Cano, Almoharín, Cedillo, La Cumbre, Eljas, Hernán-Pérez y Robledillo de la Vera (Cáceres); Espera y La Línea de la Concepción (Cádiz); Colindres (Cantabria); Morella, Sant Mateu, Santa Magdalena de Pulpis, Soneja y Teresa (Castellón); Argamasilla de Calatrava (Ciudad Real); La Carlota, Conquista y Hornachuelos (Córdoba); Alconchel de la Estrella, Enguádanos, Fuertescusa, Henarejos, Mira, Tragacete, Valhermoso de la Fuente y Vega del Codorno (Cuenca); Alp, Argelaguer, L'Armentera,



CONSEJO DE ESTADO

Besalú, Bordils, Cervià de Ter, Espolla, Esponellà, Flaçà, Garriguella, La Jonquera, Llanars, Les Llosses, Montagut i Oix, Pontós, Puigcerdà, Quart, Queralbs, Ribes de Freser, Riudarenes, Santa Cristina d'Aro, Sils, Torroella de Fluvià, Vallfogona de Ripollès, Vall-llobrega y Vilamaniscle (Girona); Agrón, Armilla, Beas de Guadix, Campotéjar, Láchar, Moclín, Nevada, Ogijares, Órgiva, Soportújar y Valle del Zalabí (Granada); Adobes, Bustares, Checa, Cifuentes, Fuentelencina, Horche, La Huerce, Lupiana, Molina de Aragón y Valverde de los Arroyos (Guadalajara); Azkoitia (Guipúzcoa); Almonaster la Real, Cala, Corteconcepción, Isla Cristina, Los Marines, Mazarrón, La Nava, Paymogo, Valdalarco y Zufre (Huelva); El Pueyo de Aragüás, Torre de la Ribera, Valle de Bardají y Villanova (Huesca); Ariani, Manacor y Puigpunyent (Illes Balears); Bélmez de la Moraleda, Campillo de Arenas, Carboneros, Chiclana de Segura, Chilluévar, Ibros, Quesada, Santo Tomé, Villanueva de la Reina y Villarrodrigo (Jaén); Barjas, Brazuelo, El Burgo Ranero, Igüeña, Páramo del Sil, Peranzanes, Ponferrada, La Robla, San Andrés del Rabanedo, Vegacervera, Vega de Valcarce, Vegas del Condado, Villablino y Villafranca del Bierzo (León); Almacelles, Cervera, La Coma i la Pedra, Estaràs, Gavet de la Conca, Lladorre, Lladurs, Massalcoreig, Els Omells de na Gaia, Puigverd d'Agramunt, Sant Guim de la Plana, Torregrossa y Verdú (Lleida); Mondoñedo (Lugo); Los Santos de la Humosa y Villalbilla (Madrid); Arenas, Campillos, Cártama, Humilladero, Pujerra y Viñuela (Málaga); Cabanillas (Navarra); Dueñas y Villerías de Campos (Palencia); Vigo (Pontevedra), Badarán, Canales de la Sierra y Mansilla de la Sierra (La Rioja); Arucas, Ingenio, Santa Lucía de Tirajana y Santa María de Guía de Gran Canaria (Las Palmas); La Calzada de Béjar, Doñinos de Salamanca, El Manzano, Monleras, Morasverdes, Robleda, Sieteiglesias de Tormes y Tenebrón (Salamanca); Vinyols i els Arcs (Tarragona); Agulo (Tenerife); Aldealengua de Santa María, Arcones, Bernuy de Porreros, Cabañas de Polendos, Carrascal del Río, Escobar de Polendos, Grajera, Los Huertos, Ituero y Lama, Martín Muñoz de la Dehesa, Sebúcor, Torrecaballeros y Turégano (Segovia); Almensilla, Badolatosa, Cañada Rosal, Huévar de Aljarafe, Lora de Estepa, Las Navas de la Concepción, Los Palacios y Villafranca, El Ronquillo, Salteras, El Saucejo y Valencina de la Concepción (Sevilla); Renieblas (Soria); L'Argentera, Banyeres del Penedès, Bot, Castellvell del Camp, Deltebre, Flix, Gratallops, Móra d'Ebre, Paüls, Pradell de la Teixeta, La Riera de Gaià, Tivenys, Vespella de Gaià y Vilabella (Tarragona); Lledó, La

Q



CONSEJO DE ESTADO

Mata de los Olmos y La Puebla de Híjar (Teruel); Aldea en Cabo, Añoover de Tajo, Cabañas de Yepes, Castillo de Bayuela, Escalona, Hontanar, La Estrella, Lucillos, Noblejas, Portillo de Toledo, El Real de San Vicente, Villacañas y Villaminaya (Toledo); Alcàntera de Xúquer, L'Alcúdia, Aras de los Olmos, Benagéber, Benimuslem, El Palomar, Picanya, Polinyà de Xúquer, Rocafort, Siete Aguas y Titaguas (Valencia); Alborge, Almonacid de la Sierra, Alpartir, Berdejo, Fuendetodos, Orcajo y Val de San Martín (Zaragoza).

- También hay certificaciones en las que se indica la población municipal empadronada en una fecha distinta a la de su expedición, que tampoco coincide con las cifras oficiales referidas a 1 de enero de 2013: así, en los Municipios de Jerez de los Caballeros (Badajoz); Montcada i Reixac, Montgat, Sant Pol de Mar (Barcelona); Aranda de Duero (Burgos); Puente Genil (Córdoba); Falces (Navarra); Ugena (Toledo); Los Molinos (Madrid); Pájara (Las Palmas); y Otero de Bodas (Zamora).

- Existen, en fin, Municipios que no han aportado certificación acreditativa de su población: así, los de Láujar de Andarax (Almería); Cabrera d'Anoia, Canet de Mar y Olesa de Monserrat (Barcelona); Medina Sidonia (Cádiz); Pozoblanco y El Viso (Córdoba); Colomers, Cornellà del Terri y Madremanya (Girona); Mazarrón (Huelva); Castiello de Jaca (Huesca), Els Alamús y Vilaller (Lleida); Tejada, Valsequillo de Gran Canaria, Vega de San Mateo (Las Palmas); Castilleja de la Cuesta (Sevilla); El Pinell de Brai y La Pobla de Mafumet (Tarragona); Arico y San Juan de la Rambla (Tenerife); Ariño y Griegos (Teruel); Torrecilla de la Jara (Toledo); Estivella (Valencia); Arroyo de la Encomienda y Mucientes (Valladolid); Alforque y Calcena (Zaragoza).

Expuestas las consideraciones precedentes, entiende el Consejo de Estado que las diferencias, en ningún caso significativas, entre las cifras de población referidas a 1 de enero de 2013 que se tuvieron en cuenta para la elaboración del Real Decreto 1016/2013, de 20 de diciembre, y las reflejadas en las certificaciones expedidas por cada uno de los Municipios interesados, pueden resolverse atendiendo a aquéllas, por ser las últimas que gozan de carácter oficial. A la misma conclusión debe llegarse en relación con aquellos



CONSEJO DE ESTADO

Municipios que no han certificado el número de habitantes que conforman su población.

Atendiendo a las cifras oficiales de población a fecha 1 de enero de 2013, el número de habitantes representado por los 2.393 Municipios que pretenden formalizar el conflicto es de 16.996.884 habitantes, lo cual excede notoriamente, a reserva del cumplimiento de la mayoría legalmente exigida en cada uno de los acuerdos municipales y del plazo establecido para la solicitud de dictamen, de la sexta parte de la población española, que se cifra en 7.854.964.

C.- En lo que respecta a la formación de la voluntad de los Municipios interesados, el artículo 75 *ter*.2 de la LOTC prevé que "para iniciar la tramitación de los conflictos en defensa de la autonomía local será necesario el acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones Locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas".

Este requisito debe haberse cumplido, de acuerdo con el artículo 75 *ter* de la LOTC, para poder solicitar el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma.

En el presente caso, el escrito de petición de dictamen a este Consejo contiene una relación de los Municipios que han acordado iniciar la tramitación del conflicto en defensa de la autonomía local frente a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, y solicitar el referido dictamen con carácter previo a su formalización ante el Tribunal Constitucional. A tal efecto se adjuntan las certificaciones de los acuerdos del Pleno de los Ayuntamientos respectivos "adoptados -se dice- por mayoría absoluta".

El examen de tales certificaciones evidencia, sin embargo, que el requisito del "voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros" de la Corporación Local no siempre concurre o se encuentra debidamente acreditado. En tal sentido pueden distinguirse diferentes supuestos:



CONSEJO DE ESTADO

- Certificaciones de acuerdos que no se han adoptado por mayoría absoluta: así, en los Municipios de Paterna del Madera (Ábacete), Cerdanyola del Vallès y Les Franqueses del Vallès (Barcelona); Zarza la Mayor (Cáceres); Rossell (Castellón); Villanueva de Perales (Madrid); Villaviudas (Palencia), Pina de Ebro y Val de San Martín (Zaragoza).
- Certificaciones que no hacen referencia expresa a que el acuerdo se haya alcanzado por mayoría absoluta: así, en los Municipios de Cabrera d'Anoia, Granera, Mataró, Santa Eulàlia de Ronçana y Taradell (Barcelona); La Línea de la Concepción (Cádiz); Villar del Río (Córdoba), Cabanelles, Les Planes d'Hostoles, Roses, Sarrià de Ter, Torrent y Rabós (Girona); Peralejos de las Truchas y Terzaga (Guadalajara); Mazarrón (Huelva); Sanlúcar la Mayor (Sevilla); Sebúlcor (Segovia); Bràfim, Flix, La Palma d'Ebre, Pallaresos y Valls (Tarragona); Arico (Tenerife); San Bartolomé de las Abiertas y Torrecilla de la Jara (Toledo); y Remolinos (Zaragoza).
- Certificaciones que únicamente hacen constar que el acuerdo se tomó por mayoría absoluta, sin indicar el número de votos favorables ni el número legal de miembros de la Corporación Local: así, en los municipios de Purchena (Almería); Santa Eulalia de Oscos (Asturias); La Hija de Dios (Ávila); Arenys de Mar, Castellar del Vallès, Campins, Castell de l'Areny, Castellfollit del Boix, Castellolí, Cornellà de Llobregat, Fígols, Gallifa, Gisclareny, La Llacuna, Martorelles, El Papiol, El Prat de Llobregat, Saldes, San Esteve de Palautordera, Sant Boi de Lluçanes, Sant Cebrià de Vallalta, Sant Pere de Vilamajor y Torrelavit (Barcelona); Frandovínez y San Mamés de Burgos (Burgos); Eljas (Cáceres); Sanlúcar de Barrameda (Cádiz); Teresa y Vallibona (Castellón); Rute (Córdoba); Paracuellos de la Vega (Cuenca); Albanyà, Castellfollit de la Roca, Cistella, Corcà, Espolla, Fortià, Gualta, Madremanya, Mont-ras, Palau-sator, Susqueda, Ventalló, Vidreres y Vila-sacra (Girona); Boltaña y Labuerda (Huesca); Alàs i Cerc, Almacelles, Maldà, Els Omels de na Gaia y Vilaller (Lleida); Mondoñedo (Lugo); Casares (Málaga); Mogarráz (Salamanca); Fuentesoto (Segovia); La Puebla de los Infantes y Villanueva del Río y Minas (Sevilla); Aldover, La Pobla de Montornès, Sant Jaume dels Domenys, Ulldemolins y Vilabella (Tarragona); Andorra (Teruel); La Iglesuela (Toledo); Godelleta (Valencia); y Cabolafuente (Zaragoza).

Q



CONSEJO DE ESTADO

- Certificaciones que reflejan que el acuerdo se adoptó por mayoría absoluta, indicando el número legal de miembros de la Corporación Local pero no el número de votos favorables: así, en los Municipios de Medellín (Badajoz); Castellcir, Castellet i la Gornal, Mollet del Vallès y Olost (Barcelona); Graja de Iniesta (Cuenca); Beuda y Garrigàs (Girona); Soportújar (Granada); Guimerà, Puiggròs y Torrefarrera (Lleida); Almensilla (Sevilla); y Figuerola del Camp (Tarragona).
- Certificaciones que señalan que el acuerdo se tomó por mayoría absoluta, expresando el número de votos favorables pero no el número legal de miembros de la Corporación Local: así, en los Municipios de Santa Marta (Badajoz); El Carpio, Priego de Córdoba y La Rambla (Córdoba); Navata, Peralada y Sant Feliu de Pallerols (Girona); Hinojos y Villarrasa (Huelva); Pegalajar (Jaén); Vega de San Mateo (Las Palmas); Alcanó y Verdú (Lleida); Santa Oliva y Uldecona (Tarragona); Mora del Río (Teruel); Benetússer (Valencia); Arroyo de la Encomienda (Valladolid); y Zuera (Zaragoza).
- Certificaciones que dejan constancia de que el acuerdo se adoptó por unanimidad, sin precisar el número de asistentes a la votación ni el número legal de miembros de la Corporación Local: así, en los Municipios de Calders, Cardona, Castellbell i el Vilar, Castellfollit de Riubregós, Figaró-Montmany, Moià, Sant Fruitós de Bages, Sant Quirze Safaja, Sant Viçent de Torelló y Sant Eulàlia de Riuprimer (Barcelona); Cantabrana (Burgos); Conquista (Córdoba); Anglès, Banyoles, Colomers, Cornellà del Terri, Ger, Les Preses, Regencós, Ripoll, Riudaura, Santa Coloma de Farners, Serra de Daró, Tossa de Mar y La Vall d'en Bas (Girona); Tuineje (Las Palmas); Albesa, Anglesola, Barbens, Les Borges Blanques, Llimiana, Montoliu de Lleida, La Pobla de Segur y Pinós (Lleida); Villanueva de Algaidas (Málaga); Alcanar, Arnes, Castellvell del Camp, La Febró, Montbrió del Camp, El Montmell, Pradell de la Teixeta, La Riba, Riudoms y Sant Carles de la Ràpita (Tarragona); San Sebastián de la Gomera (Tenerife); Arquillinos y Otero de Bodas (Zamora); y Magallón (Zaragoza).

Q



CONSEJO DE ESTADO

- Certificaciones que expresan que el acuerdo se adoptó por unanimidad, mencionando el número legal de miembros de la Corporación Local pero no el número de los asistentes: así, en el municipio de Salomó (Tarragona).

- Certificaciones que informan de que el acuerdo se adoptó por unanimidad, señalando el número de asistentes pero no el número legal de miembros de la Corporación Local: así, en el municipio de Bellver de Cerdanya (Lleida), Martín del Río (Teruel) y Rasquera (Tarragona).

Las circunstancias anteriores omitidas habrán de subsanarse para el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local, ya que el artículo 75 *quáter* de la LOTC exige la acreditación de los requisitos exigidos en el precedente artículo 75 *ter*. Por tanto, en todos los casos en que el acuerdo no se haya adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación o este extremo no haya sido adverbado en debida forma, deberán incorporarse al expediente las correspondientes certificaciones del órgano plenario de las Corporaciones Locales interesadas en las que se deje constancia de la concurrencia de tal mayoría, indicando expresamente tanto el número de votos favorables al acuerdo de iniciar la tramitación del presente conflicto como el número legal de miembros que las componen.

Pero, aun cuando todos o parte de estos Municipios no pudieran finalmente incluirse en el cómputo, el conflicto en defensa de la autonomía local frente a la LRSAL seguiría estando respaldado por un número de ellos que sería superior al séptimo de los existentes a nivel nacional y que representaría más de un sexto de la población española, en los términos previstos en el artículo 75 *ter*.1.b) de la LOTC.

III.- Plazo de solicitud del dictamen del Consejo de Estado

El artículo 75 *quáter*.1 de la LOTC establece que la solicitud de los dictámenes al Consejo de Estado o al órgano consultivo de la Comunidad Autónoma "deberá formalizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la

Q



CONSEJO DE ESTADO

publicación de la ley en que se entienda lesionada la autonomía local". La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local se publicó en el Boletín Oficial del Estado el 30 de diciembre de 2013, y la petición de dictamen fue presentada por el Alcalde de Barcelona en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas con fecha 27 de marzo de 2014 y tuvo entrada en el Consejo de Estado el 28 de marzo posterior, dentro del plazo de los tres meses siguientes a la fecha de publicación de la Ley objeto del conflicto.

El Alcalde de Barcelona no sólo actúa en nombre y representación de su Municipio sino también en interés de todos los demás que acordaron iniciar los trámites para formalizar el conflicto en defensa de la autonomía local y delegar la realización de los mismos en el Municipio de Barcelona. Dado que los Municipios interesados pertenecen al ámbito territorial de distintas Comunidades Autónomas, el artículo 48 de la LBRL obliga, en su párrafo segundo, a que la solicitud de dictamen se curse "por conducto del Ministerio de Administraciones Públicas a petición de la Entidad de mayor población", que, en el presente caso, es el Municipio de Barcelona. En tal sentido, consta en las certificaciones obrantes en el expediente que los órganos plenarios de los diferentes Ayuntamientos interesados, respondiendo a un modelo preestablecido, han convenido:

"Primero.- Iniciar la tramitación para la formalización del conflicto en defensa de la autonomía local contra los artículos primero y segundo y demás disposiciones afectadas de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de 2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 2013), de acuerdo al texto que se adjunta, según lo señalado en los artículos 75 *bis* y siguientes de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Segundo.- A tal efecto, solicitar dictamen del Consejo de Estado, conforme a lo establecido en el artículo 75 *ter.3* de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, por conducto del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a petición de la Entidad Local de mayor población



CONSEJO DE ESTADO

(artículo 48 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local), así como otorgar a dicha entidad la delegación necesaria".

En cómputo total, el número de Municipios que, dentro del plazo establecido en el artículo 75 *quáter.1* de la LOTC, han solicitado dictamen al Consejo de Estado, a petición del Alcalde de Barcelona y por conducto del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, asciende a 2.303. Cabe recordar, a este respecto, que la petición de dictamen del Alcalde de Barcelona, presentada en el referido departamento ministerial el 27 de marzo de 2013 y recibida en este Consejo el 28 de marzo siguiente, contiene una relación de 2.302 Municipios en la que se omite al Municipio de Villavendimio (Zamora), pese a que la certificación del acuerdo plenario de su Ayuntamiento, adoptado por mayoría absoluta, obra en el expediente (caja núm. 54). Considerando también a este último, como resulta procedente, los Municipios que han formalizado la solicitud de dictamen al Consejo de Estado en tiempo y forma serían, como se ha dicho, 2.303.

Por cauces diferentes se han recibido en este Consejo de Estado en fechas diversas -10, 19, 26 y 28 de marzo, 15 de abril y 14 de mayo de 2014- las certificaciones de los acuerdos plenarios de otros 90 Municipios que, siguiendo el modelo preestablecido, interesan el inicio de los trámites del conflicto en defensa de la autonomía local y la solicitud de dictamen al Consejo de Estado. Esta documentación debe considerarse un complemento de la petición inicial de dictamen del Alcalde de Barcelona, dado que ésta ha sido expresamente formulada -como dice su encabezamiento- en interés de los Municipios que en la misma se relacionan y en el de "cualquier otro" que hubiera adoptado el acuerdo de solicitarlo en el plazo legalmente establecido en el artículo 75 *quáter.1* de la LOTC, como sucede en el caso de los Municipios mencionados.

En definitiva, el número de Municipios que han solicitado dictamen del Consejo de Estado en el plazo establecido en el artículo 75 *quáter.1* de la LOTC es de 2.393.

Q



CONSEJO DE ESTADO

IV.- Configuración y alcance de los parámetros de constitucionalidad de la norma impugnada

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), ha acometido una profunda reforma del vigente régimen jurídico aplicable a las Entidades Locales, a través de la modificación de numerosos preceptos de la LBRL y alguno de la LHL, que se completa con un conjunto de disposiciones incorporadas a su parte final.

Esta nueva regulación trae causa de la necesidad de adaptar la normativa local a las previsiones de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, aprobada en desarrollo del artículo 135 de la Constitución: "La reforma del artículo 135 de la Constitución española, en su nueva redacción dada en 2011 -dice el "preámbulo" de la LRSAL-, consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas. En desarrollo de este precepto constitucional se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que exige nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración Local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. Todo ello exige adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local así como mejorar su control económico-financiero".

El Tribunal Constitucional ha declarado que el principio de estabilidad presupuestaria consagrado en el artículo 135 de la norma fundamental contiene "un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principal, queda fuera de la disponibilidad -de la competencia- del Estado y de las Comunidades Autónomas", constituyendo, además, "un nuevo canon de constitucionalidad" (sentencia núm. 157/2011, de 18 de octubre de 2011, FJ. 3º). En el mismo sentido, el Consejo de Estado ha entendido que "la estabilidad presupuestaria se configura como un límite constitucional, cuya contravención podrá acarrear inconstitucionalidad y nulidad, y también como una orientación



CONSEJO DE ESTADO

constitucionalmente vinculante, que prescribe un programa constitucional obligatorio para la actividad financiera pública" (dictamen núm. 164/2012, de 1 de marzo de 2012).

Sin perjuicio de ello, las previsiones introducidas por la LRSAL en cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria deben también respetar la autonomía local reconocida en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución. El contenido de la "autonomía local constitucional garantizada" a través del procedimiento de conflicto (artículo 75 *bis*.1 de la LOTC) ha sido perfilado por la jurisprudencia constitucional en los siguientes términos:

i) El reconocimiento constitucional de la autonomía local supone una garantía institucional de los entes locales como unidades básicas de convivencia: "La autonomía local -ha dicho el Tribunal Constitucional- se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno" (sentencia núm. 121/2012, de 5 de junio de 2012, FJ. 5º, con citas de otras varias).



CONSEJO DE ESTADO

ii) La garantía institucional de la autonomía local en todo el territorio nacional se alcanza a través de la legislación básica del Estado, pero no se identifica necesariamente con ésta: "Solo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones -señala el Tribunal Constitucional-, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieren a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el artículo 149.1.18 de la Constitución, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental" (sentencia núm. 159/2001, de 5 de julio de 2001, F.J. 4º, entre otras muchas).

iii) La normativa básica reguladora del régimen local, en aquellos extremos que conforman la garantía institucional de la autonomía local, constituye canon de validez de las leyes autonómicas pero en ningún caso de las leyes estatales: "La legislación básica de régimen local -afirma el Tribunal Constitucional- no se integra en el bloque de la constitucionalidad ni constituye canon de validez respecto de otras leyes estatales. No puede pretenderse de este Tribunal que enjuicie una norma estatal utilizando como parámetro otra norma estatal (configuradora de la autonomía constitucionalmente garantizada) pues, lógicamente, si no se ha vulnerado la Constitución, debe interpretarse como una nueva opción del legislador" (sentencia núm. 240/2006, de 20 de julio de 2006, F.J. 8º).

iv) Por último, la garantía institucional de la autonomía local no comporta una protección para otros preceptos constitucionales, salvo que se encuentren estrechamente vinculadas al desenvolvimiento de aquélla: "El conflicto sólo puede ser promovido -advierte el Tribunal Constitucional- frente a normas legales con base en un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión de «la autonomía local constitucionalmente garantizada»; en consecuencia, no podrán alegarse en él otros motivos fundados en la infracción de preceptos constitucionales que no guarden una relación directa con la autonomía que la



CONSEJO DE ESTADO

Constitución garantiza a los entes locales" (sentencia núm. 121/2012, de 5 de junio, FJ. 7º).

V.- Exposición y análisis de los fundamentos jurídicos del conflicto

Las Corporaciones Locales interesadas impugnan diferentes preceptos de la LBRL, la LHL y la propia LRSAL con base en tres fundamentos: primero, el "desapoderamiento competencial de los Municipios" que se produce con los artículos 25.2 y 26.2 de la LBRL; segundo, la "inclusión de mecanismos de tutela, condicionantes y controles de oportunidad" en los artículos 7.4, 57.3, 85, 92 *bis*, 116 *bis* y 116 *ter* de la LBRL, 213 y 218 de la LHL y disposición adicional novena de la LRSAL; y tercero, la "vulneración del principio democrático" en la disposición adicional decimosexta de la LRSAL.

El examen de estas previsiones pone de manifiesto que los dos primeros fundamentos esgrimidos por los Municipios promotores del conflicto se entrecruzan en la impugnación de varias de ellas. Por tal razón y con el fin de evitar reiteraciones innecesarias, se agrupan a continuación los preceptos cuestionados en función de la materia sobre la que recaen, examinándose en cada caso los motivos de conflicto aducidos.

A) Definición y clasificación de las competencias de las Entidades Locales: artículo 25.2 de la LBRL, en la redacción dada por el artículo primero, apartado ocho de la LRSAL, en relación con el artículo 7.4 de la LBRL, según la redacción dada por el artículo primero, apartado tres de la LRSAL

§ 1. Con anterioridad a la aprobación de la LRSAL, las Entidades Locales tenían derecho, de acuerdo con el artículo 2.1 de la LBRL, a "intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses", de conformidad con "los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos". Para la gestión de tales intereses y en el ámbito de sus competencias, los Municipios estaban facultados, según el artículo 25.1 de la LBRL, para "promover toda clase de actividades y prestar

Qu



CONSEJO DE ESTADO

cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal".

Con este punto de partida, las competencias de las Entidades Locales podían ser, de conformidad con el artículo 7.1 de la LBRL, "propias" o "atribuidas por delegación", sin perjuicio de la posibilidad de realizar también "actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas" en los términos del artículo 28 de la LBRL.

Los principales rasgos definidores de cada una de estas clases de competencia eran los siguientes:

- Las competencias *propias* de los Municipios debían ejercerse, en el marco de lo dispuesto en la legislación estatal o autonómica, sobre una serie de materias enumeradas en el artículo 25.2 de la LBRL:

"El Municipio -decía este precepto- ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

- a) Seguridad en los lugares públicos.
- b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
- c) Protección civil, prevención y extinción de incendios.
- d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.
- e) Patrimonio histórico-artístico.
- f) Protección del medio ambiente.
- g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.
- h) Protección de la salubridad pública.
- i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.
- j) Cementerios y servicios funerarios.
- k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.

Du



CONSEJO DE ESTADO

l) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

ll) Transporte público de viajeros.

m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.

n) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria".

De acuerdo con esta previsión, los Municipios debían ostentar necesariamente competencias propias sobre las materias enumeradas en el artículo 25.2 de la LBRL, sin perjuicio de que el legislador estatal o autonómico les atribuyese otras con el mismo carácter sobre materias distintas.

- Las competencias *delegadas* a los Municipios por el Estado, las Comunidades Autónomas o por otras Entidades Locales podían recaer, según el artículo 27 de la LBRL, sobre otras "materias que afecten a sus intereses propios" distintas de las contempladas en el artículo 25.2 de la LBRL, "siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana". En este caso, el contenido, condiciones y duración de la delegación, así como el control que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que ésta transfiera, debían definirse en la disposición o acuerdo de delegación.

En la práctica, el legislador estatal o autonómico no acudió a la técnica de la delegación para la atribución a los Municipios de competencias en materias distintas de las enumeradas en el artículo 25.2 de la LBRL, tal y como preveía el artículo 27 de la LBRL, sino que optó por conferírselas directamente, allí donde lo consideró oportuno, a través de diferentes leyes sectoriales. Con ello, los Municipios han venido ejerciendo como propias competencias sobre materias no incluidas en la lista del artículo 25.2 de la LBRL.

Qu



CONSEJO DE ESTADO

- Al margen de esta distinción entre competencias propias y competencias delegadas, los Municipios, antes de la LRSAL, podían realizar, de acuerdo con el artículo 28 de la LBRL, "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", sin ningún tipo de requisito o límite legal.

§ 2. Tras la aprobación de la LRSAL se sigue reconociendo a las Entidades Locales en el artículo 2.1 de la LBRL su derecho a "intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de su intereses", aunque adecuando ahora su ejercicio no ya sólo a "los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos" -como decía la normativa anterior- sino también a los de "eficacia y eficiencia, con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera". Para la gestión de tales intereses y en el ámbito de sus competencias, los Municipios estarán facultados, según el artículo 25.1 de la LBRL, para "promover las actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal", desapareciendo el sintagma "toda clase" y el pronombre "cuantos" que antes precedían, respectivamente, a los sustantivos "actividades" y "servicios públicos".

Junto a ello, se mantiene la misma distinción entre competencias "propias" y "atribuidas por delegación" en el artículo 7.1 de la LBRSL, con las siguientes novedades:

i) En primer lugar, se clarifica que los Municipios sólo podrán ejercer competencias propias sobre las materias mencionadas con carácter *numerus clausus* en el artículo 25.2 de la LBRL:

"El Municipio -prevé ahora este precepto- ejercerá en todo caso como *competencias propias*, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:



CONSEJO DE ESTADO

- a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.
- b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
- e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
- f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
- h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
- i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- j) Protección de la salubridad pública.
- k) Cementerios y actividades funerarias.
- l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
- m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.
- n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.
- ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones".



CONSEJO DE ESTADO

Con la nueva redacción dada al párrafo introductorio de este precepto pretende evitarse que las leyes sectoriales del Estado o de las Comunidades Autónomas atribuyan competencias a los Municipios, al margen del mecanismo de la delegación regulado en el artículo 27 de la LBRL, en materias distintas de las enumeradas por el artículo 25.2 de la misma norma, tal y como venía sucediendo antes de la aprobación de la LRSAL. De este modo, la atribución de competencias a los Municipios en materias distintas de las incluidas en el artículo 25.2 de la LBRL deberá realizarse siempre acudiendo a la técnica de la delegación contemplada en el artículo 27 de la LBRL, de forma que tales competencias habrán de ejercerse por los Municipios como competencias delegadas y no como competencias propias. De tal propósito es significativo que en el informe de la Ponencia del Senado se suprimiera el apartado 6 del artículo 25 de la LBRL introducido en el proyecto de Ley durante la tramitación parlamentaria (no estaba en el anteproyecto ni en el proyecto de Ley remitido a las Cortes), en el que se habilitaba a las Comunidades Autónomas para atribuir a los Municipios competencias propias en materias distintas de las previstas en el apartado 2 de dicho precepto.

Por otra parte, las materias objeto de competencias municipales propias enumeradas en el nuevo artículo 25.2 de la LBRL son sustancialmente las mismas que en su redacción anterior, aunque con algunos cambios: así, se suprimen algunas de ellas (la "conservación de caminos y vías rurales", la "participación en la gestión de la atención primaria de la salud", la "defensa de los consumidores y usuarios" y la "programación de la enseñanza"), se reformulan los términos empleados para identificar los ámbitos a que se extienden determinadas competencias (así, en materia de urbanismo se habla de "planeamiento" y no de "ordenación"; la expresión "pavimentación de vías públicas" se sustituye por "infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad"; y en lugar de incluirse la "seguridad en lugares públicos", se habla de "policía local", entre otros ejemplos), se concreta o modifica el contenido de otras (así, en medio ambiente, se hace mención a "la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica"; y, dentro de los servicios sociales, se pasa de una genérica referencia a la "prestación de servicios sociales y la promoción y reinserción social" a la más específica de "la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención



CONSEJO DE ESTADO

inmediata a personas en situación de riesgo o exclusión social") y, en fin, se atribuye una nueva (la "promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones").

ii) En segundo término, la LRSAL ha reforzado los requisitos para la atribución de competencias delegadas a los Municipios establecidos en el artículo 27 de la LBRL, a fin de que la delegación sirva para "mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera".

iii) Por último, la LRSAL ha derogado el artículo 28 de la LBRL, ahora sin contenido, en el que se preveía que los Municipios podían realizar "actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas". Esta supresión no significa, sin embargo, que las Entidades Locales no puedan desarrollar esas actividades complementarias, que ahora se contemplan, bajo la denominación de "competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación", en el artículo 7.4 de la LBRL. La diferencia entre ambos regímenes se encuentra en que, mientras el derogado artículo 28 de la LBRL no imponía a los Municipios ningún tipo de requisito para la realización de "actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas", el nuevo artículo 7.4 de la LBRL establece una serie de condicionantes para el ejercicio de "competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación":

"Las Entidades Locales -señala este precepto- solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación 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 y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en los que se señale la

Q



CONSEJO DE ESTADO

inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas".

§ 3. Los Municipios promotores del presente conflicto consideran que los artículos 25.2 y 7.4 de la LBRL, en la redacción dada por la LRSAL, vulneran la autonomía local constitucionalmente garantizada. No cuestionan, en cambio, la nueva regulación de la delegación de competencias contenida en el artículo 27 de la LBRL. Conviene pues examinar por separado cada uno de los preceptos impugnados:

- En relación con el artículo 25.2 de la LBRL, se argumenta que, de acuerdo con su nueva redacción, los Municipios "no tienen más competencias propias que las derivadas del listado" incluido en el mismo, "impidiéndose la hasta ahora posible ampliación de las mismas que pudieran acordar las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias conferidas por sus respectivos Estatutos". De este modo, el precepto cuestionado, que antes de la LRSAL -dicen- "se había concebido como un mínimo competencial propio pero imprescindible en función de las decisiones que adoptase el legislador sectorial", pasa tras la reforma a configurarse como un "máximo" con el "objetivo" de "cerrar el ámbito material en el que los Municipios pueden tener competencias propias". Con esta regulación -señalan- se produce una "pérdida de libertad de configuración política del legislador sectorial (señaladamente del autonómico) respecto del anterior sistema" y "una merma apreciable de las competencias municipales", pues, "si se pretende extender" la intervención de los Municipios "más allá de la esfera acotada en el artículo 25.2 de la LBRL", "sólo resulta posible acudir a la delegación competencial".

Qu
Los Municipios interesados no discuten la enumeración de materias objeto de competencias propias contemplada en el artículo 25.2 de la LBRL, sino la imposibilidad de que el legislador sectorial pueda atribuirles como



CONSEJO DE ESTADO

propias, al margen del mecanismo de la delegación regulado en el artículo 27 de la misma norma, determinadas competencias sobre materias no mencionadas en el referido artículo 25.2.

En este punto, ya se ha señalado que, antes de la LRSAL, el legislador sectorial, fundamentalmente autonómico, atribuyó a los Municipios competencias en materias no incluidas en el artículo 25.2 de la LBRL sin acudir a la técnica de la delegación del artículo 27 del mismo cuerpo legal. De este modo, los Municipios han venido ejerciendo competencias propias en materias no incluidas en el artículo 25.2 de la LBRL, al margen de las exigencias establecidas en el artículo 27 de esta norma para el supuesto de delegación de competencias.

La LRSAL ha modificado el artículo 25.2 de la LBRL con el objeto de que los Municipios sólo puedan ejercer competencias propias sobre las materias mencionadas en dicho precepto, de forma que el ejercicio de competencias municipales sobre cualesquiera otras materias deberá atribuirse necesariamente por delegación del Estado o de las Comunidades Autónomas, de conformidad con el artículo 27 de la LBRL, o sujetarse a los requisitos específicos de las competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación, establecidos en el artículo 7.4 de la LBRL.

El Consejo de Estado, en su dictamen nº 567/2013, de 24 de mayo de 2013, sobre el anteproyecto de LRSAL, resumió las claves de la nueva regulación como sigue: "El nuevo sistema de delimitación competencial de los Municipios -se observó en ese dictamen- gravita en torno a dos categorías de competencias, las propias atribuidas por ley y las delegadas por el Estado o las Comunidades Autónomas. Tal distinción es la misma que la que hasta ahora había servido de base a la LBRL para regular esta cuestión. Ahora bien, frente a tal sistema, (...) introduce una importante novedad a través de la modificación del artículo 25 de la LBRL, que pasa de establecer un listado abierto de competencias susceptibles de ser legalmente reconocidas a los Municipios a enunciar tales competencias de forma exhaustiva y aparentemente cerrada. Ello determina que no quepa en el sistema (...) la atribución como competencias propias de otras distintas de las incluidas en dicha relación, lo que constituye

De



CONSEJO DE ESTADO

una significativa diferencia con respecto al actual modelo de asignación de competencias, en el que cualquier ley sectorial puede reconocer al Municipio como propias competencias para actuar en un determinado ámbito. De hecho, son muchas las Comunidades Autónomas que han hecho uso de esta posibilidad que brinda el actual sistema y han aprobado en el ejercicio de sus competencias leyes en las que se confieren competencias concretas a los Municipios. Ocurre, sin embargo, que tras la entrada en vigor de la ley proyectada tales competencias ejercidas hasta ahora como propias pasarán a quedar fuera del ámbito del artículo 25 de la LBRL (...) Por tanto, esas competencias, referidas a materias respecto de las cuales las Comunidades Autónomas ostentan competencias ya previstas en las correspondientes leyes autonómicas, solo podrán continuar siendo ejercidas por los correspondientes Municipios si (...) se constata que cumplen con los requisitos que impone el nuevo artículo 7.4 de la LBRL".

Al examinar críticamente este nuevo régimen de competencias municipales introducido por la reforma, el Consejo de Estado señaló que, "desde el punto de vista constitucional y aun cuando no existe en la Constitución ningún precepto que de forma expresa encomiende al Estado la labor de regular el marco competencial local, tal regulación se ampara directamente en el artículo 149.1.18ª, como de forma reiterada ha declarado el Tribunal Constitucional", desde la temprana sentencia núm. 32/1981, de 28 de julio de 1981: "El Tribunal reconoció -dice el dictamen- que la competencia estatal recogida en el mencionado precepto da lugar a «una acción (...) reflexiva del Estado (...) que él mismo lleva a cabo en relación con el aparato administrativo que constituye su instrumento normal de actuación», lo que «entronca con el tema de la garantía institucional» de la autonomía local. De este modo, «corresponde al Estado la competencia para establecer las bases no sólo en relación con los aspectos organizativos o institucionales, sino también en relación con las competencias de los entes locales constitucionalmente necesarios», es decir, Municipios, Provincias e Islas. Y ello porque, «como titulares del 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 que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de

Qu



CONSEJO DE ESTADO

ese 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»".

Esta doctrina, que ha sido confirmada posteriormente en numerosos pronunciamientos (sentencias del Tribunal Constitucional núms. 25/1983, de 7 de abril de 1983; 76/1986, de 9 de junio de 1986; 99/1987, de 11 de junio de 1987; 214/1989, de 21 de diciembre de 1989; 159/2001, de 5 de julio de 2001; 240/2006, de 20 de julio de 2006; 134/2011, de 20 de julio de 2011; y 132/2012, de 19 de junio de 2012; entre otras), permitió al Consejo de Estado realizar una delimitación del ámbito de la competencia estatal básica reconocida en el indicado precepto constitucional: "Es el legislador estatal -se dijo en aquel dictamen- quien, en ejercicio de la competencia que le reconoce el artículo 149.1.18ª de la Constitución, puede y debe establecer una regulación normativa uniforme y de vigencia en todo el territorio español, configurando un modelo local común que comprenda tanto la vertiente subjetiva o de construcción institucional de los entes locales, como la objetiva de determinación de las competencias que se les atribuyen, incluyendo igualmente la regulación de las relaciones existentes entre sí y con otras Administraciones Públicas. Se trata, en todo caso, de una regulación de carácter básico que, como tal, debe permitir un ulterior desarrollo por las Comunidades Autónomas, cuyos Estatutos de Autonomía les atribuyen, con distinto alcance, competencias en materia de régimen local (algunos de ellos, como el de Cataluña o el de Andalucía, reconocen expresamente competencias en materia de «determinación de las competencias propias de los entes locales», mientras que otros, como el de la Comunidad Valenciana o el de Castilla y León, la remiten a la legislación estatal y de la respectiva Comunidad Autónoma)".

El límite que en todo caso deben observar tanto el legislador estatal como el autonómico a la hora de desarrollar el sistema de atribución de competencias a los Municipios -observó el Consejo de Estado- "es el de la referida garantía institucional, en el bien entendido de que ésta 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



CONSEJO DE ESTADO

la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar", de donde se deduce que "dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre", siendo así que "la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace". Existe pues -según el dictamen- "un núcleo básico e indisponible que define la autonomía local en cuanto tal, más allá del cual corresponde al legislador básico configurar el ámbito concreto al que se extiende tal autonomía, pudiendo hacerlo con mayor o menor amplitud en función de los criterios que en cada caso deban considerarse".

De conformidad con este planteamiento, el Consejo de Estado valoró la adecuación del nuevo régimen de competencias municipales al orden constitucional en los siguientes términos: "No puede sin más afirmarse que la regulación en proyecto -se lee en el dictamen- atente contra la garantía institucional de la autonomía local, por más que de ella resulte un marco competencial más estrecho que el que definía hasta ahora la LBRL. No cabe desconocer la importancia que para la configuración de las Entidades Locales tiene la definición de las competencias de los Municipios, trasunto de su autonomía y elemento caracterizador de su régimen jurídico, pero el mero hecho de que el haz de competencias que hasta ahora tenían reconocidas se vea reducido como consecuencia de la reforma proyectada no determina *per se* una afectación de la autonomía local de tal intensidad que pueda implicar una vulneración de la garantía institucional".

Aplicando estas consideraciones generales al análisis del nuevo artículo 25.2 de la LBRL, el Consejo de Estado entendió que la vinculación de las competencias propias de los Municipios a las materias del artículo 25 de la LBRL, y la consiguiente imposibilidad de que el legislador sectorial autonómico pueda asignarles competencias propias en otras materias no incluidas en tal precepto, no vulneran la autonomía local ni tampoco -conviene recordarlo, por más que no sea objeto específico del presente conflicto- las competencias

Qu



CONSEJO DE ESTADO

autonómicas: "A la luz de la jurisprudencia constitucional que define el alcance de la competencia que al Estado reconoce el artículo 149.1.18ª de la Constitución para establecer las bases del régimen local antes analizada, no cabe objetar -señalaba el dictamen- que el Estado lleve a cabo una reducción del ámbito competencial de los Municipios, pues, siempre que respete el núcleo básico e intangible que define la autonomía local como tal, puede en el ejercicio de dicha competencia ampliar o estrechar la esfera de actuación de las Corporaciones Locales. Y si como consecuencia de tal operación se produce una alteración del marco normativo competencial de los Municipios tal y como ha sido definido por las Comunidades Autónomas, habrán de ser éstas las que acomoden su legislación a lo dispuesto con carácter básico por el legislador estatal. Puede éste, en definitiva, efectuar una redefinición del ámbito competencial municipal, por más que ello obligue al legislador autonómico a introducir en su ordenamiento los ajustes necesarios".

- Por lo que respecta al artículo 7.4 de la LBRL, las Entidades Locales promotoras del conflicto conectan este precepto con la derogación del artículo 28 del mismo cuerpo legal, en el que se habilitaba a los Municipios para realizar "actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas" sin ningún tipo de requisito o límite legal. Tras la reforma, el referido artículo 7.4 condiciona el ejercicio de "competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación" -las antiguas *actividades complementarias*- a la emisión de "los informes previos de la Administración competente por razón de la materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de la oportunidad". A juicio de los Municipios interesados, la nueva regulación de las anteriormente denominadas *actividades complementarias* supone un "sacrificio del autogobierno local", por cuanto elimina una parte de su cartera de servicios y les impone un control de oportunidad a través de los informes mencionados.

A la hora de enjuiciar en este punto el contenido de la LRSAL desde la óptica de la autonomía local, cabe recordar que las actividades complementarias del artículo 28 de la LBRL constituían un *tertium genus* distinto de las competencias propias del artículo 25 y de las competencias



CONSEJO DE ESTADO

delegadas del artículo 27 de la misma norma. Por su propia naturaleza, tales actividades complementarias no formaban parte de las competencias propias de los Municipios en las que se residencia, en los términos establecidos por la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas, el núcleo básico e indisponible de la autonomía local.

Además, tras la reforma introducida por la LRSAL, el nuevo artículo 7.4 de la LBRL sigue admitiendo la posibilidad de que las Entidades Locales tengan "competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación". La novedad radica en que este precepto condiciona el ejercicio de tales competencias a la concurrencia de dos requisitos -por una parte, que "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"; por otra, que "no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública"-, los cuales deberán verificarse mediante la emisión de sendos informes previos de carácter preceptivo y vinculante emitidos por Administraciones distintas de las Entidades Locales concernidas -de un lado, el informe de la "Administración competente por razón de la materia", en el que "se señale la inexistencia de duplicidades"; de otro, el informe de "la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad de las nuevas competencias"-.

En su dictamen sobre el anteproyecto de LRSAL, el Consejo de Estado cuestionó la "indeterminación" de que adolecía el artículo 7.4 de la LBRL "al mencionar los requisitos que deben cumplir estas competencias para poder ser ejercidas por los Municipios". El texto definitivo de la LRSAL configura dichos requisitos con un mayor grado de precisión, acogiendo las concretas observaciones que en tal sentido realizó este supremo órgano consultivo:

- El primero de tales requisitos, establecido en el primer inciso del proyectado artículo 7.4 de la LBRL, era -según el anteproyecto- que "se garantice la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias". El Consejo de Estado no consideró acertado "exigir que «se garantice la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias» como requisito previo a su ejercicio,

Qu



CONSEJO DE ESTADO

pues en la concepción de la Ley Orgánica 2/2012, la sostenibilidad financiera no es algo que vaya referido a actuaciones particulares sino al conjunto de la Hacienda de la entidad de que se trate; y no es algo estático que quepa garantizar *ex ante*, sino que más bien se refiere a una situación dinámica a la que se debe tender y que ha de mantenerse". Por ello -señalaba el dictamen-, "no es correcto desde el punto de vista técnico exigir que se garantice la sostenibilidad financiera como condición previa a una determinada actuación, sino que debería imponerse la obligación de verificar que tal actividad no pone en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal". A resultas de esta objeción, la versión finalmente aprobada del artículo 7.4 de la LBRL exige, en su primer inciso, que el ejercicio de competencias distintas de las propias y de las propias por delegación "no ponga en riesgo la sostenibilidad del conjunto de la Hacienda Pública".

- El segundo de los requisitos, contemplado también en el primer inciso del artículo 7.4 del LBRL, era -según el anteproyecto- que "no haya duplicidades con las competencias autonómicas". En este caso, el Consejo de Estado observó que la inexistencia de duplicidades constituye "un término vago e impreciso, sin un contenido jurídicamente delimitado, cuya inclusión en el anteproyecto, desprovista de ulteriores criterios que acoten su significado, produce un efecto perturbador de la seguridad jurídica que debe evitarse". Atendiendo a esta consideración, la redacción definitiva del artículo 7.4 de la LBRL condiciona el ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, en su primer inciso, a que "no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública".

Las precisiones introducidas en los requisitos previstos en el primer inciso del artículo 7.4 de la LBRL, a resultas del dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de LRSAL, permiten acotar debidamente el contenido de los informes preceptivos y vinculantes contemplados en el segundo inciso de dicho precepto:

- El informe de la Administración competente por razón de la materia sobre la "inexistencia de duplicidades" tendrá como objeto verificar que



CONSEJO DE ESTADO

"no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública". Por tanto, no existirá duplicidad, de acuerdo con la LRSAL, cuando las Entidades Locales desarrollen, como ya decía el derogado artículo 28 de la LBRL, actividades complementarias de otras llevadas a cabo por Administraciones distintas.

- El informe de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre "la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias" deberá, por su parte, orientarse a constatar que el ejercicio de éstas "no ponga en riesgo la sostenibilidad del conjunto de la Hacienda Pública". De este modo, no podrá objetarse la falta de sostenibilidad financiera de las nuevas competencias, de conformidad con la LRSAL, si éstas no ponen en riesgo la del conjunto de la Hacienda local. Por lo demás, la competencia para la emisión de este segundo informe, atribuida en el anteproyecto al Interventor de la Entidad Local, ha sido finalmente otorgada a "la Administración que tenga atribuida la tutela financiera", atendiendo a que el Consejo de Estado señaló en su dictamen que "el ámbito en el que naturalmente van a desenvolverse las competencias impropias es el que en cada caso definirá el legislador sectorial autonómico o el que resulte de lo que previamente haya establecido, lo que aconseja que sean las Comunidades Autónomas las que deban en tales casos determinar si se dan las condiciones precisas para garantizar el cumplimiento del mencionado principio de sostenibilidad financiera".

Expuesto el contenido de ambos informes, importa subrayar que el respeto a la autonomía local exige que el carácter vinculante de ambos informes quede circunscrito, única y exclusivamente, a la inexistencia de duplicidades y a la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias, en los términos previstos por la LRSAL y con el alcance que se ha indicado.

Así las cosas, entiende el Consejo de Estado que estos requisitos, previstos en el artículo 7.4 de la LBRL para el ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, tienen una justificación objetiva y razonable: la exigencia de que "no ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal" resulta de la proyección del artículo 135 de la Constitución y de la Ley Orgánica 2/2012, de



CONSEJO DE ESTADO

27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, sobre unas competencias que no resulten indispensables para el pleno desenvolvimiento de la vida municipal; y la condición de que "no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública" ya se encontraba en el derogado artículo 28 de la LBRL, que facultaba a los Municipios a realizar "actividades complementarias" -no, por tanto, las mismas- "de las propias de otras Administraciones públicas".

En estos términos, los informes previstos el artículo 7.4 de la LBRL, en cuanto tienen como objeto la comprobación de los requisitos legalmente establecidos para el ejercicio de las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, no comportan un control de oportunidad sobre las Entidades Locales.

En definitiva, la nueva regulación de las "actividades complementarias" del derogado artículo 28 de la LBRL, ahora contempladas en el vigente artículo 7.4 de la LBRL con el nombre de "competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación", no se formula en términos que deban considerarse incompatibles con la garantía institucional de la autonomía local, ni en razón de la propia naturaleza de las competencias concernidas, que caen fuera del círculo de competencias propias protegido por la garantía institucional -como ya señaló el dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto-, ni tampoco, en su caso, atendiendo al contenido de los informes previos a su ejercicio, que no suponen un control de la oportunidad de la iniciativa local sino de los requisitos legalmente exigidos para el ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.

B) Prestación de servicios por las Diputaciones Provinciales o implantación de fórmulas de gestión compartida en los Municipios de población inferior a 20.000 habitantes: artículo 26.2 de la LBRL, en la redacción dada por el artículo primero, apartado nueve de la LRSAL, en relación con el artículo 116

Qu



CONSEJO DE ESTADO

ter de la LBRL, según la redacción dada por el artículo primero, apartado treinta y uno de la LRSAL

§ 1. Una de las principales novedades de la LRSAL se contiene en el nuevo artículo 26.2 de la LBRL, en el que se prevé que las Diputaciones Provinciales coordinarán la prestación de determinados servicios en los Municipios de población inferior a 20.000 habitantes, proponiendo al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que deberá dar su aprobación, su prestación por la propia Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida. Tales Municipios únicamente podrán asumir la prestación de dichos servicios cuando justifiquen que pueden hacerlo a un coste efectivo menor que la propia Diputación. El tenor literal del precepto examinado dice así:

"En los Municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación Provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:

- a) Recogida y tratamiento de residuos.
- b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- c) Limpieza viaria.
- d) Acceso a los núcleos de población.
- e) Pavimentación de vías urbanas.
- f) Alumbrado público.

Para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los Municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. 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.



CONSEJO DE ESTADO

Cuando el Municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación Provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado.

Cuando la Diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la Diputación o entidad equivalente, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios".

A la vista del artículo 26.2 de la LBRL, el concepto de "coste efectivo" se erige en uno de los elementos fundamentales del modelo de prestación de servicios en los Municipios de población inferior a 20.000 habitantes implantado por la LRSAL, por cuanto que del mismo depende que determinados servicios puedan ser prestados directamente por tales Municipios o deban serlo por la Diputación Provincial o a través de fórmulas de gestión compartida. El artículo 116 *ter* de la LBRL regula el coste efectivo de los servicios en los siguientes términos:

"1. Todas las Entidades Locales calcularán antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior.

2. El cálculo del coste efectivo de los servicios tendrá en cuenta los costes reales directos o indirectos de los servicios conforme a los datos de ejecución mencionados en el apartado anterior. Por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se desarrollarán estos criterios de cálculo.

3. Todas las Entidades Locales comunicarán los costes efectivos al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación".



CONSEJO DE ESTADO

§ 2. Los Municipios promotores del conflicto consideran que los artículos 26.2 y 116 *ter* de la LBRL, en la redacción dada por la LRSAL, vulneran la autonomía local constitucionalmente garantizada en un doble sentido:

- En primer lugar, porque la prestación directa de determinados servicios municipales por la Diputación Provincial o la implantación de fórmulas de gestión compartida, previstas en el párrafo segundo del artículo 26.2 de la LBRL, impedirá a los Municipios de población inferior a 20.000 habitantes el ejercicio de sus competencias propias, que, en última instancia, se verá supeditado a la decisión que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas adopte sobre la forma de gestión propuesta por la Diputación.

- En segundo término, porque la posibilidad de que los Municipios de población inferior a 20.000 habitantes asuman la prestación de tales servicios se condiciona en el tercer párrafo del artículo 26.2 de la LBRL a que la Diputación Provincial considere acreditado que pueden hacerlo a un coste efectivo menor, en los términos del artículo 116 *ter* de la LBRL, lo cual supone una suerte de "derecho de veto" que les priva de cualquier capacidad de decisión.

§ 3. El análisis conjunto de las previsiones de la LRSAL cuestionadas por los Municipios interesados -los nuevos artículos 26.2, párrafos segundo y tercero, y 116 *ter* de la LBRL-, desde la perspectiva de la autonomía local, exige comenzar delimitando su ámbito de aplicación. En tal sentido, cabe observar que la intervención de las Diputaciones Provinciales en la prestación de servicios de los Municipios de población inferior a 20.000 habitantes se extiende, según el primer párrafo del artículo 26.2 de la LBRL, a los siguientes: recogida y tratamiento de residuos; abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales; limpieza viaria; acceso a núcleos de población; pavimentación de vías urbanas; y alumbrado. De acuerdo con el artículo 26.1 de la LBRL, se trata de servicios de prestación obligatoria en todos los Municipios de población inferior a 20.000 habitantes -salvo el tratamiento de residuos, sólo exigible en los municipios de más de 5.000 habitantes-, y, además, se encuentran incluidos dentro de las competencias



CONSEJO DE ESTADO

municipales "*propias*" establecidas en el artículo 25.2 de la LBRL. La caracterización legal de estos servicios, en los términos expuestos, refleja su íntima conexión con los intereses propios de los Municipios en cuestión, que, por tal razón y en virtud de la garantía institucional contenida en los artículos 137 y 140 de la Constitución, no pueden verse excluidos de la prestación de tales servicios, por ministerio de la Ley, sin la existencia de razones de orden constitucional que, tras el correspondiente juicio de ponderación, sean susceptibles de modular la referida autonomía local.

Realizadas estas consideraciones, se advierte que el segundo párrafo del artículo 26.1 de la LBRL exige "la conformidad de los Municipios afectados" a la propuesta que la Diputación deberá elevar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcio, mancomunidades u otras fórmulas. Esta exigencia supone un cambio sustancial respecto al anteproyecto de la LRSAL dictaminado por el Consejo de Estado, en el que se preveía la asunción de servicios municipales por las Diputaciones Provinciales, sin contar con la voluntad de los Municipios interesados, "cuando la prestación en el ámbito municipal (...) no cumpla con el coste estándar de los servicios".

El problema de la nueva regulación, aparentemente respetuosa con la autonomía de los Municipios afectados, estriba en que el artículo 26.2 de la LBRL no contempla ni resuelve en todas sus variantes el supuesto de que tales Municipios no presten su conformidad a la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial.

En principio, si tales Municipios se mostraran contrarios a que la Diputación coordinase y prestase sus servicios, podrían prestarlos por sí mismos -según lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 26.2 de la LBRL- cuando acreditasen ante la Diputación que pueden hacerlo a "un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial".



CONSEJO DE ESTADO

La posibilidad de que los Municipios presten sus servicios directamente no se contempla, sin embargo, en el caso de que su coste efectivo sea superior al resultante de la forma de gestión propuesta por la Diputación Provincial. En esta situación, la única opción -de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 26.2 de la LBRL- sería que la propia Diputación, "con la conformidad de los Municipios afectados", asumiera su prestación directa o implantase fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. De este modo, la negativa de tales Municipios impediría que la Diputación coordinase sus servicios, los cuales tampoco podrían ser prestados por los propios Municipios, al ser su coste efectivo superior al derivado de la propuesta por la Diputación, con la circunstancia agravante de que se trata de servicios de prestación obligatoria. Acaso cabría sugerir que, en tal hipótesis, la norma pretende forzar que los Municipios, al no poder prestar por sí mismos tales servicios, acepten la propuesta de la Diputación, pero, de ser así, no habría una voluntad libremente expresada por parte de aquéllos.

La desafortunada configuración técnica de los párrafos segundo y tercero del artículo 26.2 de la 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". Sin perjuicio de ello y desde la estricta perspectiva del presente conflicto, no cabría apreciar lesión de la autonomía local en el caso de que la intervención de la Diputación en la prestación de los servicios municipales, cualquiera que fuera su coste efectivo, se entendiera supeditada a la conformidad de los Municipios interesados, de forma que éstos, en caso de negarse a aceptar la propuesta formulada por dicho órgano provincial, pudieran prestar tales servicios por sí mismos. Al margen de la voluntad de éstos, la coordinación y prestación de los servicios municipales por la Diputación Provincial podría resultar admisible -a juicio del Consejo de Estado- en presencia de otras exigencias de orden constitucional susceptibles de cohonestarse con la autonomía local constitucionalmente garantizada: en este punto, es preciso analizar si "el coste efectivo de los servicios" regulado en el artículo 116 *ter* de la LBRL puede convertirse en presupuesto único y constitucionalmente adecuado para la intervención de las



CONSEJO DE ESTADO

Diputaciones Provinciales en la prestación de los servicios de Municipios de población inferior a 20.000 habitantes prevista en el artículo 26.2 de la LBRL.

La introducción de este elemento como parámetro de referencia para determinar si los servicios municipales se prestan o no de manera eficiente y deben en su caso ser asumidos por las Diputaciones Provinciales sirve al objetivo -ya destacado por el Consejo de Estado en su dictamen sobre el anteproyecto de LRSAL- de "lograr una reordenación de competencias encaminada a garantizar el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera" consagrados en el artículo 135 de la Constitución y desarrollados en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En aquel mismo dictamen, sin embargo, ya se pusieron de manifiesto los problemas que este mecanismo de traslación de competencias a las Diputaciones Provinciales podía ocasionar desde la óptica de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Concretamente, las críticas se centraron en la noción de "coste estándar" de los servicios que el anteproyecto erigía en fundamento de la intervención de las Diputaciones Provinciales. De acuerdo con la regulación proyectada, las Diputaciones asumirían las prestaciones de determinados servicios de los Municipios de población inferior a 20.000 habitantes que no cumplieren con el coste estándar establecido por el Gobierno mediante Real Decreto. El Consejo de Estado destacó entonces que la autonomía local "lleva implícita la capacidad de cada Municipio de adoptar las decisiones que estime oportunas para la configuración de su sistema de prestación de servicios y la definición de estándares de calidad de los servicios, así como la de calcular y distribuir los costes a tal prestación", y que, por ello, "exigir que cada servicio se preste sin rebasar un determinado umbral (coste estándar) puede perturbar el sistema de atribución competencial e interferir en la autonomía municipal de tal modo que su efectividad queda precarizada como consecuencia de estar permanentemente sometida a cuestión, cuando no diluida o seriamente comprometida". En tal sentido, se dijo en aquel dictamen que la prestación por las Diputaciones de aquellos servicios municipales que superen el "coste estándar" constituía una "medida destinada a favorecer las economías de escala de la que resulta un notable fortalecimiento del papel que



CONSEJO DE ESTADO

en la Administración Local están llamadas a desempeñar las Diputaciones Provinciales". Por tal motivo, la aplicación de este mecanismo podía provocar -según el referido dictamen- un "considerable impacto" en la autonomía local, en forma de "vaciamiento competencial de los Municipios que no estén en situación de acomodar su Hacienda a las exigencias" de la LRSAL "y que, no obstante tal vaciamiento, seguirían existiendo como entidades municipales desprovistas de cometidos que directamente las involucren en los asuntos públicos". En definitiva -sostuvo el Consejo-, "la supresión de contenidos fundamentales de la autonomía local con base en el incumplimiento de un parámetro económico -y único- configurado como elemento del que depende la continuidad de la prestación de servicios por parte del Municipio puede afectar negativamente al núcleo esencial de la garantía institucional antes explicada, sin que pueda obviarse, además, que la traslación de competencias actúa en favor de las Diputaciones Provinciales, que son entidades representativas de segundo grado no sujetas, por tanto, en cuanto a composición, a mecanismos de elección directa, lo que en última instancia puede llegar a desvirtuar el principio democrático".

A resultas de estas observaciones, el texto definitivo de la LRSAL ha sustituido el concepto de "coste estándar" por el de "coste efectivo" de los servicios en los artículos 26.2 y 116 *ter* de la LBRL. La noción de "coste efectivo" introducida en el texto definitivo de la LRSAL es conceptualmente más precisa que la de "coste estándar" y, desde esta perspectiva, los problemas que suscitaba la falta de concreción de este último concepto ya no se manifiestan en la misma medida.

No obstante, la intervención de las Diputaciones en la prestación de los servicios municipales que superen el "coste efectivo" derivado de la forma de gestión propuesta por tales órganos provinciales sigue comportando un grado de afectación de la autonomía local desde el momento en que el distinto ámbito territorial de actuación de las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos condicionará casi indefectiblemente el coste efectivo de los servicios, ya que, por razones en principio ajenas a la voluntad de los Municipios afectados como son las propias de las economías de escala, dicho coste será menor si se hacen cargo de ellos las Diputaciones y mayor si los

Q



CONSEJO DE ESTADO

prestan los Ayuntamientos respectivos, con la consiguiente traslación de competencias desde los Municipios a las Provincias.

La incidencia de la nueva regulación en el ámbito de la autonomía local adquiere especial relevancia porque las medidas de asunción de competencias y servicios por las Diputaciones Provinciales en los supuestos de incumplimiento del coste efectivo por los Municipios con menos de 20.000 habitantes "pueden potencialmente afectar -como señaló el dictamen del Consejo de Estado- a un 96,19 por 100 de los Municipios españoles (un total de 7.717 de los 8.116 existentes), toda vez que solo el 3,81 por 100 restante (399 Municipios) cuenta con una población que supera dicho umbral (cifras deducidas del Real Decreto 1697/2012, de 21 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2012)". Estos parámetros se mantienen sustancialmente tras la aprobación del Real Decreto 1016/2013, de 20 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2013.

Por lo demás, la constitucionalidad de las competencias atribuidas por el artículo 26.2 de la LBRL al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, para decidir sobre la forma de gestión propuesta por las Diputaciones Provinciales (párrafo segundo), y a las propias Diputaciones, para apreciar si los municipios pueden prestar sus servicios a un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión por ellas propuesta (párrafo tercero), se encuentra directamente condicionada por las consideraciones ya realizadas acerca de las consecuencias que la aplicación del concepto de "coste efectivo" puede tener en el ámbito de la autonomía local. En todo caso, la atribución de competencias decisorias al mencionado departamento ministerial, que no estaba prevista en el anteproyecto de la LRSAL, tiene por sí sola perfiles suficientemente polémicos desde el punto de vista de la autonomía local, habida cuenta del ámbito estrictamente provincial en que las Diputaciones gestionarían los servicios municipales.

En definitiva, entiende el Consejo de Estado que las consecuencias de orden constitucional que se derivan del alcance que deba



CONSEJO DE ESTADO

darse a la expresión "conformidad de los Municipios afectados" empleada por el artículo 26.2 de la LBRL, unido al impacto que la utilización del "coste efectivo del servicio" regulado en el artículo 116 *ter* de la LBRL como único criterio determinante de la asunción de servicios municipales por las Diputaciones Provinciales, puede tener sobre el ejercicio de las competencias propias de la práctica totalidad de los Municipios españoles, permiten apreciar la existencia de fundamentos jurídicos suficientes para que las Entidades Locales interesadas planteen conflicto en defensa de la autonomía local respecto de tales preceptos.

C) Relaciones interadministrativas: artículo 57.3 de la LBRL, en la redacción dada por el artículo primero, apartado dieciséis de la LRSAL

§ 1. El nuevo artículo 57.3 de la LBRL impone una serie de requisitos para la constitución de los consorcios que no estaban previstos en su redacción anterior:

"La constitución de un consorcio solo podrá tener lugar -dice este precepto- cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquélla permita una asignación más eficiente de los recursos económicos. En todo caso, habrá de verificarse que la constitución del consorcio no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la Entidad Local de que se trate, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos".

§ 2. Los Municipios interesados consideran que el nuevo artículo 57.3 de la LBRL lesiona la autonomía local consagrada en la Constitución y el derecho de los Municipios a asociarse para el cumplimiento adecuado de sus competencias reconocido en la Carta Europea de Autonomía Local, dado que "no incluye ninguna justificación para introducir esta limitación a la capacidad de autoorganización del Municipio en la prestación de sus servicios" y, además, "traslada la carga de la prueba" a los Municipios, que, para la constitución de consorcios, deberán demostrar que esta figura "permite una asignación más



CONSEJO DE ESTADO

eficiente de los recursos económicos" y "no pone en riesgo la sostenibilidad financiera".

El artículo 10.1 de la Carta Europea de Autonomía Local reconoce a las Entidades Locales, en efecto, el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, "en el ámbito de la Ley", asociarse con otras Entidades Locales para la realización de tareas de interés común. El ejercicio de este derecho se encuentra, por tanto, supeditado al cumplimiento de las condiciones establecidas por los legisladores internos en sus ordenamientos nacionales. Tales condiciones, para ser respetuosas con la autonomía local, no pueden resultar injustificadas ni de imposible o muy difícil cumplimiento para los Municipios.

En el presente caso, el artículo 57.3 de la LBRL impone dos requisitos para la constitución de un consorcio: primero, que suponga una asignación de recursos económicos más eficiente que la celebración de un convenio; y segundo, que no ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la Entidad Local ni del propio consorcio.

En realidad, el derecho de las Entidades Locales a asociarse con otras Administraciones Públicas no depende del cumplimiento de estos requisitos, que únicamente condicionan la opción por el convenio o el consorcio como formas de asociación interadministrativa. Estos requisitos responden, además, a las exigencias propias del artículo 135 de la Constitución, desarrollado por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En todo caso, cabe observar que la "eficiencia" en la asignación de recursos no significa que la LRSAL obligue a las Entidades Locales a optar por la alternativa que suponga un menor gasto en términos absolutos sino por aquella que, dentro de la sostenibilidad financiera de la Hacienda local en su conjunto, consiga una mejor relación entre costes previstos y beneficios esperados.



CONSEJO DE ESTADO

En tales términos, los requisitos establecidos en el artículo 57.3 de la LBRL para la constitución de un consorcio deben considerarse compatibles con el derecho de las Entidades Locales a asociarse con otras Administraciones de la misma o distinta naturaleza.

Por lo demás, la necesidad de que las Entidades Locales que pretenden constituir un consorcio acrediten ambos requisitos no es sino consecuencia del deber de motivación que incumbe a cualesquiera Administraciones públicas en la toma de decisiones que afecten al interés general y que entronca, en última instancia, con el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos previsto en el artículo 9.3 de la Constitución.

D) Formas de gestión de los servicios públicos: artículo 85.2 de la LBRL, en la redacción dada por el artículo primero, apartado veintiuno de la LRSAL

§ 1. El artículo 85.2 de la LBRL dispone que la gestión de los servicios públicos de competencia local podrá realizarse de forma directa o indirecta, debiendo optarse en cada caso por la que resulte "más sostenible y eficiente".

La gestión directa admite diversas modalidades -gestión por la propia Entidad Local, organismo autónomo local, entidad pública empresarial local y sociedad mercantil local cuyo capital social sea de titularidad pública-, pero sólo podrá hacerse uso de las dos últimas "cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes" que las dos primeras, "para lo cual se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión". Además, deberá incorporarse al expediente, entre otros documentos, el informe del Interventor local sobre la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas.

La gestión indirecta, por su parte, se realizará en alguna de las formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en la Ley de



CONSEJO DE ESTADO

Contratos del Sector Público, cuyo texto refundido fue aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 noviembre.

§ 2. Los Municipios promotores del conflicto aducen que, "al primarse unas formas de gestión (por la propia entidad local o un organismo autónomo) frente a otras (por una entidad pública empresarial o sociedad pública local), se está limitando la capacidad de autoorganización del municipio, sin ninguna justificación específica para ello, más allá de presunciones implícitas".

La lectura del precepto cuestionado evidencia, sin embargo, que dicha justificación existe y radica nuevamente en la mayor sostenibilidad o eficiencia que deberán tener las formas de gestión indirecta finalmente elegidas, en el marco de las exigencias impuestas por el artículo 135 de la Constitución y la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

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. La elección de una u otra forma de gestión directa es, a la postre, una decisión instrumental en la prestación del servicio a la que no pueden resultar ajenas las consideraciones de racionalidad económica. En tal sentido, no se advierten las ventajas de la constitución de una entidad pública empresarial o una sociedad mercantil local que resultase menos eficiente que la prestación del servicio por la propia Entidad Local o por un organismo autónomo de ésta. No obstante, cabe recordar que la eficiencia en la gestión de los servicios públicos no obliga a optar por la forma de gestión de servicios públicos que suponga una menor inversión, sino por aquella que permita conseguir la mejor relación entre los costes previstos y los resultados esperados, dentro de un escenario de sostenibilidad financiera de la Hacienda local en su conjunto. En definitiva, debe concluirse -en línea con lo señalado en el dictamen sobre el anteproyecto de LRSAL- que la regulación es "adecuada" y -cabe añadir ahora- puede cohonestarse con la garantía institucional de la autonomía local.



CONSEJO DE ESTADO

E) Control financiero y presupuestario de las Entidades Locales: artículo 92 bis de la LBRL, según la redacción dada por el artículo primero, apartado veinticinco de la LRSAL, en relación con los artículos 213, párrafos segundo y tercero y 218 de la LHL, de acuerdo con la redacción dada por el artículo segundo, apartados dos y tres, de la LRSAL

§ 1. En aras de garantizar las funciones de control interno, la LRSAL acomete una extensa regulación del régimen aplicable a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, modificando el artículo 92 e introduciendo un nuevo artículo 92 bis en la LBRL y derogando las disposiciones adicionales segunda y transitoria séptima de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público (EBEP). Con ello se recuperan muchas de las previsiones que contenía la LBRL en su redacción originaria.

En el artículo 92 de la LBRL se determina el grupo normativo por el que se rigen los funcionarios al servicio de la Administración Local, se prevé que los puestos de trabajo en la Administración Local y sus organismos autónomos serán desempeñados por personal funcionario y se delimitan las funciones que corresponden en exclusiva a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración Local.

En el artículo 92 bis de la LBRL se establecen las principales reglas definidoras del régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, hasta ahora contenidas en la antes referida disposición adicional segunda del EBEP, que ya fue reformada por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptaron medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Los Municipios interesados cuestionan que el segundo de estos preceptos sitúe a los funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional en una relación de "dependencia funcional de la Administración General del Estado". A este respecto, se cuestiona que el nuevo artículo 92 bis de la LBRL atribuya al Estado las competencias de "selección, provisión y régimen sancionador" sobre dicho personal que la disposición



CONSEJO DE ESTADO

adicional segunda del EBEP otorgaba a las Comunidades Autónomas, lo cual supone -según dicen- una "recentralización" que "pugna con la potestad de autoorganización y el ejercicio de competencias propias" por parte de los Municipios.

En relación con esta cuestión y sin perjuicio de que el conflicto en defensa de la autonomía local no sea el procedimiento constitucional indicado para esgrimir la eventual vulneración de competencias autonómicas, cabe recordar -reproduciendo palabras del Tribunal Constitucional (sentencia núm. 143/2013, de 11 de julio, FJ 10º)- que "ni el antiguo artículo 92.2 de la LBRL -hoy sin contenido- ni la disposición segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se establece el estatuto básico del empleado público, constituyen canon de constitucionalidad de las leyes básicas estatales". En relación con ello, el propio Tribunal viene reiterando que "la competencia estatal para desarrollar las bases en una determinada materia integra la capacidad para modificar la regulación básica" (sentencia núm. 69/2013, de 14 de marzo, FJ 3º).

El alcance de la competencia básica del Estado sobre la regulación de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional fue recordado por el Consejo de Estado, con base en la jurisprudencia constitucional, en su dictamen sobre el anteproyecto de LRSAL: "La determinación de las líneas generales del régimen jurídico de esta clase de funcionarios se efectúa por el Estado -explicaba el dictamen- en virtud de la competencia que le confiere el artículo 149.1.18 de la Constitución para el establecimiento de las bases del régimen estatutario de los funcionarios. Esta determinación de las bases, como ha destacado el Tribunal Constitucional, implica que es básica la existencia de ese cuerpo de funcionarios, de lo que deduce que «ha de poseer la misma connotación todo aquello que preserve la existencia de ese cuerpo y ello permitirá proscribir lo que lo haga desaparecer o lo menoscabe» (sentencia del Tribunal Constitucional núm. 25/1983, de 7 de abril, FJ 4º). La competencia del Estado para establecer las bases del régimen jurídico de este cuerpo de funcionarios alcanzará a los elementos caracterizadores de su estatus funcional, entre los que encuentran, sin ánimo



CONSEJO DE ESTADO

exhaustivo, los referentes a sus funciones, su sistema de selección o su régimen disciplinario".

El Tribunal Constitucional ha confirmado en efecto la competencia básica estatal sobre, entre otras cuestiones, las funciones y la selección, formación y habilitación (sentencia núm. 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 25º), la provisión de puestos de trabajo (sentencia núm. 209/1990, de 20 de diciembre, FJ 3º, citada por la STC 235/2000, de 5 de octubre, FJ 9º), las retribuciones e incompatibilidades y el régimen disciplinario en relación con aquellas infracciones y sanciones que afecten a los cuerpos de funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional "en su dimensión institucional" (sentencia núm. 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 8º y 9º).

En el marco de esta jurisprudencia, la nueva regulación de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional resulta conciliable con las competencias autonómicas vinculadas a la autonomía local.

§ 2. Entrando en el análisis de lo que es más propiamente el objeto del conflicto, argumentan los Municipios promotores que la lesión de la autonomía local se produce con la nueva configuración de las funciones atribuidas a la Intervención en el artículo 213 de la LHL y del régimen jurídico de resolución de discrepancias en el artículo 218 de la LHL.

Ambos preceptos fueron examinados por el Consejo de Estado en su dictamen sobre el anteproyecto de LRSAL, sin que entonces se formulase objeción alguna desde la perspectiva de la autonomía local:

i) El artículo 213 de la LHL, en el que se regulan las funciones de control interno de la Intervención, dice así:

"Se ejercerán en las Entidades Locales con la extensión y efectos que se determinan en los artículos siguientes las funciones de control interno respecto de su gestión económica, de los organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes, en sus modalidades de función

Q



CONSEJO DE ESTADO

interventora, función de control financiero, incluida la auditoría de cuentas de las entidades que se determinen reglamentariamente, y función de control de la eficacia.

A propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el Gobierno establecerá las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control, que se deberán seguir en el desarrollo de las funciones de control indicadas en el apartado anterior.

Los órganos interventores de las Entidades Locales remitirán con carácter anual a la Intervención General de la Administración del Estado un informe resumen de los resultados de los citados controles desarrollados en cada ejercicio, en el plazo y con el contenido que se regulen en las normas indicadas en el párrafo anterior".

A juicio de las Entidades Locales interesadas, el párrafo segundo de esta disposición evidencia "la posición subordinada de los municipios frente a otra Administración que dirige a sus propios funcionarios", mientras que el párrafo tercero pone de manifiesto "la ausencia de cualquier participación, siquiera de conocimiento de ese informe", por parte de los órganos locales de gobierno y administración.

Ambas previsiones no son, en realidad, consecuencia de la caracterización de los Interventores de la Administración Local como funcionarios con habilitación de carácter nacional, sino de la competencia sobre la Hacienda general, contemplada en el artículo 149.1.14ª de la Constitución e invocada en la disposición final quinta de la LRSAL como uno de sus títulos competenciales, que faculta al Estado para establecer mecanismos de fiscalización y control interno de los entes locales que sean uniformes a nivel nacional y le proporcionen la información necesaria para la formulación de políticas de alcance general o la adopción de medidas concretas en el ámbito de sus competencias.

Q



CONSEJO DE ESTADO

En tal sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 233/1999, de 16 de diciembre de 1999 (FJ 4º) ha señalado que la competencia estatal sobre la Hacienda general del artículo 149.1.14ª de la Constitución ampara "aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas o de medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las Corporaciones Locales, o también cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el artículo 142 de la Constitución, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución" (sentencias núms. 96/1990, de 24 de mayo de 1990, FJ 7º; 237/1992, de 15 de diciembre de 1992, FJ 6º; 331/1993, de 12 de noviembre de 1993, FJ 2º y 3º; y 171/1996, de 30 de octubre de 1996, FJ 5º).

Las medidas contempladas en los párrafos 2 y 3 del artículo 213 de la LHL constituyen una manifestación de la competencia estatal en la materia que la jurisprudencia constitucional no ha considerado excluyente de la garantía institucional de la autonomía local.

ii) Los informes sobre resolución de discrepancias se regulan en el artículo 218 de la LHL, que se expresa en los siguientes términos:

"1. El órgano interventor elevará informe al Pleno de todas las resoluciones adoptadas por el Presidente de la Entidad Local contrarias a los reparos efectuados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. Dicho informe atenderá únicamente a aspectos y cometidos propios del ejercicio de la función fiscalizadora, sin incluir cuestiones de oportunidad o conveniencia de las actuaciones que fiscalice.

Lo contenido en este apartado constituirá un punto independiente en el orden del día de la correspondiente sesión plenaria.

El Presidente de la Corporación podrá presentar en el Pleno informe justificativo de su actuación.



CONSEJO DE ESTADO

2. Sin perjuicio de lo anterior, cuando existan discrepancias, el Presidente de la Entidad Local podrá elevar su resolución al órgano de control competente por razón de la materia de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera.

3. El órgano interventor remitirá anualmente al Tribunal de Cuentas todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el Presidente de la Entidad Local y por el Pleno de la Corporación contrarios a los reparos formulados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. A la citada documentación deberá acompañar, en su caso, los informes justificativos presentados por la Corporación local."

Los Municipios interesados consideran que la previsión, contenida en el apartado 1 del artículo 218 de la LHL, de que el informe del Interventor con todas las resoluciones del Presidente de la Entidad Local contrarias a los reparos efectuados constituya un punto independiente en el orden del día del Pleno, "está limitando la actuación de los representantes democráticamente elegidos y, en consecuencia, la autonomía local, en cuanto se confiere en la práctica a la Intervención la convocatoria de un pleno extraordinario". Pero la lectura del precepto cuestionado no permite alcanzar semejante conclusión, dado que la exigencia de que los reparos se incluyan como punto independiente en el orden del día tiene como único objetivo que todos los miembros del Pleno tomen cabal conocimiento del contenido de los reparos efectuados y puedan ejercer las funciones de control político en el seno de la Corporación Local. Por lo demás, el inciso discutido no contempla, ni expresa ni implícitamente, que la formulación del mencionado informe suponga la convocatoria automática del Pleno.

Asimismo, se cuestiona que el apartado 2 del artículo 218 de la LHL establezca que el Presidente de la Entidad Local, en caso de discrepancias con el Interventor, pueda elevar su resolución al órgano de control competente por razón de la materia de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera, pues la autonomía local exige -según dicen- que la resolución del Presidente ponga fin al procedimiento administrativo en sede local y no pueda



CONSEJO DE ESTADO

ser revisada por otra Administración, sin perjuicio de su posible control por el orden jurisdiccional competente. Sin embargo, no parece que dicha autonomía pueda entenderse afectada de manera relevante desde el momento en que es el Presidente de la Entidad Local -y no el Interventor- quien puede elevar el reparo a la Administración que ejerza la tutela financiera. Por otra parte, el protagonismo atribuido en este caso a dicha Administración se adecua a las competencias de tutela financiera sobre los entes locales que, de acuerdo con una reiterada jurisprudencia constitucional (sentencias núms. 57/1983, de 28 de junio de 1983; 179/1985, de 19 de diciembre de 1985; y 96/1990, de 24 de mayo de 1990, entre otras muchas), corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas, dentro de las cuales figura señaladamente "la fiscalización de las Corporaciones Locales" (sentencia del Tribunal Constitucional núm. 18/1991, de 31 de enero de 1991).

Finalmente, se alega que la obligación, contemplada en el apartado 3 del artículo 218 de la LHL, de que el Interventor remita anualmente al Tribunal de Cuentas las resoluciones y acuerdos municipales contrarios a sus reparos, al margen de los órganos locales de gobierno y representación, está dirigida a "establecer controles formales adicionales a los que ya están previstos por la normativa reguladora de control económico-financiero". En relación con esta cuestión, cabe recordar que el control del Tribunal de Cuentas sobre la cuenta general aprobada por el Pleno de las Entidades Locales ya se contempla en el artículo 223 de la LHL. Ahora se prevé, como novedad, que la Intervención de la Administración Local remita al Tribunal de Cuentas los reparos formulados a lo largo de cada ejercicio económico. Esta remisión se producirá -como resulta del propio precepto discutido- después de que el Presidente y el Pleno de la Corporación hayan tenido conocimiento de tales reparos y siempre que éstos no hubieran sido atendidos. De este modo, los Municipios mantienen la capacidad de decisión que es consustancial a la autonomía local en relación con los reparos planteados por la Intervención.

Qu



CONSEJO DE ESTADO

F) Contenido y seguimiento del plan económico-financiero: artículo 116 bis de la LBRL, en la redacción dada por el artículo primero, apartado treinta de LRSAL

§ 1. El nuevo artículo 116 bis de la LBRL, que no estaba incluido en el anteproyecto de LRSAL remitido al Consejo de Estado, regula el contenido y el seguimiento del plan económico-financiero de las Entidades Locales:

"1. Cuando por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, las Corporaciones Locales incumplidoras formulen su plan económico-financiero lo harán de conformidad con los requisitos formales que determine el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

2. Adicionalmente a lo previsto en el artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el mencionado plan incluirá al menos las siguientes medidas:

- a) Supresión de las competencias que ejerza la Entidad Local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación.
- b) Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la Entidad Local para reducir sus costes.
- c) Incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la Entidad Local.
- d) Racionalización organizativa.
- e) Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.
- f) Una propuesta de fusión con un Municipio colindante de la misma provincia.



CONSEJO DE ESTADO

3. La Diputación provincial o entidad equivalente asistirá al resto de Corporaciones Locales y colaborará con la Administración que ejerza la tutela financiera, según corresponda, en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económicos-financieros. La Diputación o entidad equivalente propondrá y coordinará las medidas recogidas en el apartado anterior cuando tengan carácter supramunicipal, que serán valoradas antes de aprobarse el plan económico-financiero, así como otras medidas supramunicipales distintas que se hubieran previsto, incluido el seguimiento de la fusión de Entidades Locales que se hubiera acordado".

§ 2. Los Municipios interesados aducen que el apartado 2 del nuevo artículo 116 bis "contradice" el artículo 21.2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), en el que se regula el contenido del plan económico-financiero, y, además, "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".

El artículo 21.2 de la LOEPSF, aplicable a todas las Administraciones Públicas, dispone que "el plan económico-financiero contendrá como mínimo la siguiente información:

- a) Las causas del incumplimiento del objetivo establecido o, en su caso, del incumplimiento de la regla de gasto.
- b) Las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, bajo el supuesto de que no se producen cambios en las políticas fiscales y de gastos.
- c) La descripción, cuantificación y el calendario de aplicación de las medidas incluidas en el plan, señalando las partidas presupuestarias o registros extrapresupuestarios en los que se contabilizarán.
- d) Las previsiones de las variables económicas y presupuestarias de las que parte el plan, así como los supuestos sobre los que se basan estas previsiones, en consonancia con lo contemplado en el informe al que se hace referencia en el apartado 5 del artículo 15.
- e) Un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos".



CONSEJO DE ESTADO

Como puede apreciarse, este artículo 21.2 de la LOEPSF establece un "contenido mínimo" de alcance general de los planes económico-financieros que el apartado 2 del nuevo artículo 116 bis de la LBRL desarrolla, adecuándolo a las particularidades de la Administración Local. La regulación es, por ello, más pormenorizada, sin que esta mayor concreción suponga, por sí sola, una lesión para la autonomía local.

En tal sentido, puede destacarse que la "supresión de competencias" que deben contemplarse en el plan (artículo 116 bis, letra a) afecta únicamente a las competencias distintas de las propias y de las ejercidas por delegación, es decir, a competencias que no forman parte del núcleo irreductible de la autonomía local. Además, a las Entidades Locales corresponde determinar cuáles serán las competencias eliminadas.

Asimismo, la "gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la Entidad Local" (artículo 116 bis, letra b) es una elemental medida de reducción de costes en situaciones de incumplimiento de los parámetros de estabilidad presupuestaria o sostenibilidad financiera, que se enuncia con amplitud suficiente para que las Corporaciones Locales puedan decidir las formas de gestión más apropiadas en cada caso.

Del mismo modo, las Entidades Locales seguirán teniendo capacidad para determinar cuáles serán las fuentes y la cuantía del "incremento de ingresos" necesario para financiar los servicios obligatorios que presta la Entidad local (artículo 116 bis, letra c).

También permanece intacta la capacidad de decisión de las corporaciones locales para la adopción de medidas de "racionalización organizativa" (artículo 116 bis, letra d), más allá de la necesidad de contemplar supresión de entidades de ámbito territorial al municipal (artículo 116 bis, letra e) o una propuesta de fusión con municipios colindantes (artículo 116 bis, letra f).

En este punto, cabe recordar que el contenido mínimo de los planes económico-financieros de las Entidades Locales previsto en el artículo

Q



CONSEJO DE ESTADO

116 bis de la LBRL responde en buena medida a las propuestas de racionalización y eficiencia de la Administración Local realizadas por el Consejo de Estado en su dictamen sobre el anteproyecto de LRSAL. Se sugirió entonces la posibilidad de "otras fórmulas alternativas o suplementarias" a las previstas en el anteproyecto que pudieran resultar "más respetuosas con la autonomía municipal y con la estructura de la normativa sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera" así como "garantizar adecuadamente la efectividad de estos principios procurando un control de costes y la aplicación de economías de escala". En esta línea -dijo el dictamen- "se inscribe la posibilidad de regular la asunción de competencias municipales por otra entidad como facultativa en todo caso o como medida condicionada a la comprobación, a través de los oportunos trámites debidamente identificados y regulados en la ley, de su mayor idoneidad -que no necesariamente tiene que ser la Diputación Provincial, sino que también podría ser una mancomunidad o cualquier otra forma de asociación voluntaria de Municipios- para la prestación del servicio comprometido, lo que en todo caso requeriría la constatación previa de que esa otra entidad cumple con las exigencias derivadas de la legislación sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y de que la asunción por su parte del servicio de que se trate no pone en peligro el cumplimiento de tales principios". Asimismo -añadía el dictamen-, "podría incluirse en el anteproyecto la exigencia de que los planes que deben formularse en los supuestos legales de riesgo para la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera (artículo 18 de la Ley Orgánica 2/2012) identifiquen debidamente los servicios municipales susceptibles de ser traspasados a otra entidad más apta para una prestación eficiente y económicamente sostenible". Y también planteó aquel dictamen la posibilidad de que la LRSAL "impulse un proceso de fusión de Municipios, medida esta que ha sido sugerida por diversas Comunidades Autónomas: ... se ha afirmado que no cabe considerar que este mecanismo sea contrario a la autonomía local, pues para que esta pueda existir como tal se hace imprescindible contar con una planta municipal bien estructurada en la que, respetando su diversidad, los Municipios se asienten sobre bases poblacionales y económicas sólidas, de manera que puedan atender con eficiencia a las necesidades vecinales y desempeñar su función como uno de los factores básicos de cohesión social. A tal fin, cabe establecer una regulación que determine los supuestos en que procede acudir a esta vía como forma de

Q



CONSEJO DE ESTADO

garantizar una gestión adecuada y eficiente de los intereses municipales y los criterios que deben seguirse en el proceso de fusión. Se trata, en definitiva, de concretar las medidas que, de conformidad con lo dispuesto en el vigente artículo 13 de la LBRL, puede el Estado adoptar para «fomentar la fusión de Municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales», atendiendo "a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales"».

En definitiva, las medidas que constituyen el contenido mínimo de los planes económicos-financieros de las Entidades Locales se explican, sin perjuicio para la garantía institucional de la autonomía local, en el concreto contexto de una situación de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o deuda pública o de la regla de gasto que proscribe el artículo 135 de la Constitución.

G) Redimensionamiento del sector público local: disposición adicional novena de la LBRL, en la redacción dada por el artículo primero, apartado treinta y seis de la LRSAL

§ 1. En la nueva disposición adicional novena de la LBRL se enuncian una serie de medidas para la racionalización de los entes instrumentales vinculados o dependientes de la Entidades Locales.

Los Municipios promotores del conflicto han destacado -en línea, dicen, con lo señalado por el dictamen de Consejo de Estado sobre el anteproyecto- que este proceso de reestructuración del sector "es desproporcionado por la brevedad de los plazos y por la generalización de las medidas que contiene" y, además, "se impone a los Municipios sin posibilidad alguna de participar en el procedimiento, ni capacidad para adaptarlo a la realidad municipal aun cuando afecta derechamente a sus competencias".

§ 2. Examinando los dos primeros apartados de la disposición adicional novena de la LRSAL incluidos en el anteproyecto, el Consejo de Estado señaló en su dictamen que la norma "prohíbe a las Entidades Locales



CONSEJO DE ESTADO

que estén sujetas a un plan económico-financiero o de ajuste la adquisición, constitución o participación en la adquisición de nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes durante el periodo de vigencia del referido plan" (apartado 1), y "obliga a las entidades instrumentales que se encuentran en situación deficitaria, en el momento de entrada en vigor de la Ley, a aprobar un plan de corrección del desequilibrio financiero individualizado con el objetivo de corregir la situación", y "si no se logra este objetivo antes del 31 de diciembre de 2014, la Entidad Local disolverá a la entidad correspondiente en el plazo máximo de siete meses, transcurridos los cuales, si la Entidad Local no hubiera procedido a la disolución, ésta se producirá de forma automática con fecha 1 de agosto de 2015" (apartado 2).

Estas medidas, que han sido mantenidas por el texto definitivo de la LRSAL en términos sustancialmente idénticos, fueron calificadas en el referido dictamen de "adecuadas a los fines que la reforma proyectada persigue", en cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria del artículo 135 de la Constitución, sin que -cabe añadir ahora- impliquen un grado de afectación de la capacidad de decisión de las Entidades Locales que deba considerarse incompatible con la autonomía local.

En efecto, no puede afirmarse que la disolución de entes institucionales locales que viene impuesta por el apartado 2 de la disposición adicional novena prive a las Corporaciones Locales de participación en dicho proceso, desde el momento en que éstas pueden evitarlo con la sola aprobación y cumplimiento del plan de corrección del desequilibrio financiero contemplado en dicha disposición. Además, la disolución deberá ser acordada por las propias Entidades Locales y, sólo en el caso de que éstas no observen la obligación legal de hacerlo, procederá su disolución *ope legis*.

Por lo demás, la "brevedad de los plazos" denunciada por los Municipios interesados ha sido modulada significativamente, atendiendo a la naturaleza de los servicios públicos prestados, en la versión final de la LRSAL. En el anteproyecto se fijaba el 31 de diciembre de 2014 como fecha límite para la corrección de la situación financiera de las Entidades Locales y el 1 de



CONSEJO DE ESTADO

diciembre de 2015 como fecha de de disolución automática de los entes institucionales. El texto definitivamente aprobado amplía dicho plazo "hasta el 31 de diciembre de 2015 y el 1 de diciembre de 2016, respectivamente, cuando las entidades en desequilibrio estén prestando algunos de los siguientes servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; y transporte público de viajeros".

§ 3. Por lo que se refiere a las previsiones contenidas en los apartados 3 y 4 de la disposición adicional novena del anteproyecto de LRSAL, el Consejo de Estado dijo en su dictamen que "la primera de ellas, aplicable a los organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes adscritos o vinculados (a efectos del Sistema Europeo de Cuentas) a cualquiera de las Entidades Locales del artículo 3.1 de la LBRL o de sus organismos autónomos o dependientes de unas u otros, impide a todos ellos la constitución y la participación en la constitución de nuevos entes de cualquier tipología", mientras que "la segunda, referida a los organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes controlados por unidades que estén adscritas o vinculadas (a efectos del Sistema Europeo de Cuentas) a las referidas Entidades Locales o a sus organismos autónomos o que dependan de ellos, obliga a su disolución en el plazo de un mes desde la entrada en vigor de la ley y a la apertura del proceso de liquidación en el plazo de tres meses desde la fecha de tal disolución".

Al valorar estas medidas, este Consejo destacó "la evidente necesidad de simplificar la estructura organizativa instrumental dependiente de las Entidades Locales" y "la idoneidad de las medidas señaladas para lograr tal fin", si bien observando que "su aplicación general e indiscriminada podría resultar desproporcionada al objetivo perseguido", el cual "puede igualmente alcanzarse limitando la puesta en práctica de estas previsiones a los supuestos en que se haya constatado una situación deficitaria o aquellos en que tal situación sobrevenga tras la entrada en vigor de la norma".



CONSEJO DE ESTADO

El seguimiento de esta recomendación se hace evidente en la redacción definitiva del apartado 4, en la que ahora se exige, para la disolución de los entes instrumentales mencionados, que a la entrada en vigor de la Ley "no estén en situación de superávit, equilibrio o resultados positivos de explotación". Además, la disolución ya no es -como en el anteproyecto- la única medida aplicable a tal supuesto, dado que ahora también se admite la posibilidad de un cambio de adscripción. Por otra parte, la disolución deberá ser acordada por las propias Corporaciones Locales y, sólo en el caso de que éstas no lo hagan en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley, procederá su disolución automática a los seis meses. Por lo demás, los plazos de disolución y liquidación se han ampliado respecto del anteproyecto, así en general (disolución a los tres meses de entrada en vigor de la Ley y liquidación a los tres meses desde la disolución; disolución *ex lege* a los seis meses desde la entrada en vigor de la Ley) como atendiendo a la naturaleza de los servicios públicos prestados (un año más cuando las entidades en desequilibrio estén prestando algunos de los siguientes servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogidas, tratamiento y aprovechamiento de residuos; y transporte público de viajeros). Como puede apreciarse, la versión aprobada de este apartado 4 se encuentra notablemente matizada respecto de la prevista en el anteproyecto, en términos que deben considerarse conciliables con la autonomía local constitucionalmente garantizada.

El apartado 3 de la disposición adicional novena, por su parte, mantiene la misma redacción que en el anteproyecto. En este caso, la prohibición de constitución de nuevos entes institucionales afecta a los ya constituidos -que no podrán constituir otros nuevos- y no propiamente a las Corporaciones Locales, de ahí que tampoco se advierta lesión de la autonomía local.

H) 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 de la



CONSEJO DE ESTADO

LBRL, en la redacción dada por el artículo 1, apartado treinta y ocho de la LRSAL

§ 1. Bajo la rúbrica "Mayoría requerida para la adopción de acuerdos en las Corporaciones Locales", la nueva disposición adicional decimosexta de la LBRL establece:

"1. Excepcionalmente, cuando el Pleno de la Corporación Local no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para la adopción de acuerdos prevista en esta Ley, la Junta de Gobierno Local tendrá competencia para aprobar:

a) El presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, siempre que previamente exista un presupuesto prorrogado.

b) Los planes económico-financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

c) Los planes de saneamiento de la Corporación Local o los planes de reducción de deudas.

d) La entrada de la Corporación Local en los mecanismos extraordinarios de financiación vigentes a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, y, en particular, el acceso a las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez previstas en el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a Entidades Locales con problemas financieros.

2. La Junta de Gobierno Local dará cuenta al Pleno en la primera sesión que se celebre con posterioridad a la adopción de los acuerdos mencionados en el apartado anterior, los cuales serán objeto de publicación de conformidad con las normas generales que les resulten de aplicación."

Esta previsión, que no figuraba en el anteproyecto de LRSAL dictaminado por el Consejo de Estado, se inspira en la disposición adicional



CONSEJO DE ESTADO

tercera del Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre, de medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de supervisión y solvencia de entidades financieras, que recoge la misma regla.

El preámbulo del Real Decreto-ley 14/2013 justificó la introducción de tal disposición en que los "problemas de gobernabilidad" de determinados Ayuntamientos impedían aprobar los correspondientes planes de ajuste: "para solventar esta situación -explica el preámbulo- se posibilita la aprobación por la Junta de Gobierno Local", que "desbloqueará una situación de interferencia de la situación política en el funcionamiento financiero de los municipios afectados".

Las razones de que la LRSAL haya incluido una disposición prácticamente idéntica en la LBRL son, como es obvio, las mismas que expone el preámbulo del Real Decreto-ley 14/2013.

§ 2. Los Municipios promotores del conflicto consideran que la disposición adicional decimosexta de la LBRL, en la redacción dada por el artículo 1, apartado treinta y ocho de la LRSAL, vulnera el principio democrático y el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos reconocidos en los artículos 1.1 y 23.1 de la Constitución, por cuanto excluye al Pleno, como órgano de representación, de determinadas decisiones fundamentales para la vida del Municipio, cuando no se alcance la mayoría necesaria en la primera votación. Con ello -dicen- se produce también una lesión de la autonomía local garantizada en el artículo 140 de la Constitución, que "incluye la opción constitucional por una administración democrática".

En síntesis, la disposición cuestionada por los Municipios interesados prevé que si el Pleno no aprueba los acuerdos mencionados por la "mayoría necesaria", la Junta de Gobierno Local tendrá competencia para hacerlo. Para el enjuiciamiento de la constitucionalidad de esta norma, conviene examinar, con carácter previo, la configuración institucional del Pleno y la Junta de Gobierno Local en la LBRL.

Qu



CONSEJO DE ESTADO

El Pleno del Ayuntamiento es el órgano de representación política de los Municipios. Este carácter representativo se refleja en su composición, dado que forman parte del mismo el Alcalde y los Concejales elegidos democráticamente (artículo 22.1 de la LBRL), como en sus competencias, que recaen sobre las cuestiones más importantes en el ámbito municipal (artículo 22.2 de la LBRL).

La Junta de Gobierno Local, en cambio, es un órgano ejecutivo que existe en los municipios con población superior a 5.000 habitantes (artículo 20.1.b de la LBRL). Ese carácter ejecutivo se evidencia tanto en su composición, teniendo en cuenta que la integran el Alcalde y una serie de Concejales nombrados y separados libremente por el Alcalde (artículo 23.1 de la LBRL), como en sus competencias, pues la única que tiene con carácter propio es la asistencia al Alcalde en el ejercicio de sus atribuciones (artículo 23.2.a de la LBRL), sin perjuicio de que le puedan ser delegadas determinadas atribuciones por parte del Pleno o del Alcalde (artículos 22.4, 23.2.b y 23.4 de la LBRL).

Las competencias que el Pleno puede delegar en la Junta de Gobierno Local son las siguientes: el ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa de la Corporación en materias de competencia plenaria (artículo 22.2.j de la LBRL); la declaración de lesividad de los actos del Ayuntamiento (artículo 22.2.k de la LBRL); la concertación de las operaciones de crédito cuya cuantía acumulada, dentro de cada ejercicio económico, exceda del 10 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto -salvo las de tesorería, que le corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento supere el 15 por 100 de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior-, todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley reguladora de las Haciendas Locales (artículo 22.2.m de la LBRL); y la aprobación de los proyectos de obras y servicios cuando sea competente para su contratación o concesión, y cuando aún no estén previstos en los presupuestos (artículo 22.2.ñ de la LBRL). En estos casos, la delegación de competencias a la Junta de Gobierno Local debe ser acordada por mayoría de miembros del Pleno (artículo 47.2 de la LBRL *a sensu contrario*), de ahí que

DN



CONSEJO DE ESTADO

las decisiones adoptadas por dicha Junta cuenten con el respaldo del Pleno que, democráticamente, acordó dicha delegación en su favor.

En los municipios de gran población, la Junta de Gobierno Local experimenta un reforzamiento significativo, con un elevado número de competencias propias atribuidas *ex lege* (artículo 127 de la LBRL). No obstante, las más importantes para la vida local -entre ellas la aprobación del presupuesto- (artículo 123.1 de la LBRL) siguen siendo ejercidas por el Pleno, que en ningún caso puede delegarlas a la Junta de Gobierno Local (artículo 123.3 de la LBRL).

En este contexto, la nueva disposición adicional decimosexta de la LBRL atribuye en todos los Municipios competencia a la Junta de Gobierno Local para la aprobación de determinados acuerdos y planes derivados de las exigencias de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que el Pleno (competente *ex artículo 23.4 de la LOEPSF*) no haya podido adoptar en primera votación con la "mayoría necesaria", que es -conviene aclararlo- una mayoría simple (art. 47.2 LBRL *a sensu contrario*). De este modo, se pretende que 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 -como señala la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 161/2013, de 26 de septiembre- "no se integra de conformidad con los principios de representatividad y proporcionalidad del Pleno", como es la Junta de Gobierno Local. La disposición adicional impugnada permite así que determinados acuerdos sean adoptados sin el voto favorable de la mayoría (simple) de los miembros del Pleno.

Esta previsión adquiere mayor trascendencia en razón de la importancia de las decisiones de carácter financiero y presupuestario que la nueva disposición adicional decimosexta de la LBRL atribuye a la Junta de Gobierno Local. El voto contrario a la adopción de tales decisiones de la mayoría de los miembros del Pleno no es -como dice el preámbulo del Real Decreto-ley 14/2013- "una situación de interferencia de la situación política en el funcionamiento financiero de los municipios afectados", sino una cabal

Qu



CONSEJO DE ESTADO

manifestación de la voluntad de los vecinos del Municipio expresada a través de sus representantes libremente elegidos.

La jurisprudencia constitucional ha destacado, por lo demás, la conexión existente entre el principio democrático y la autonomía local, señalando que "el principio representativo es fundamento de la autonomía local" (sentencia del Tribunal Constitucional 132/2012, de 19 de junio, FJ 3º) y que los "aspectos esenciales del modelo de autonomía local garantizado en todo el Estado atañen al funcionamiento democrático de los órganos de gobierno de las Corporaciones locales y, dentro de él, en concreto, a lo que 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 local" (sentencias del Tribunal Constitucional núms. 33/1993, de 1 de febrero de 1993, FJ 3º; 331/1993, de 12 de noviembre de 1993, FJ 4º; y 159/2012, de 17 de septiembre de 2012, FJ 3º). En este mismo sentido, se ha caracterizado al Pleno municipal como "órgano de carácter representativo de una colectividad política territorial que somete a un procedimiento democrático decisiones que incorporan fines políticos propios, reflejo del principio de pluralismo político y del ámbito de poder atribuido en virtud de la autonomía local garantizada en el artículo 137 de la Constitución" (sentencia del Tribunal Constitucional núm. 161/2013, de 26 de septiembre de 2013, F.J. 9º).

En definitiva, existen fundamentos jurídicos suficientes para que los Municipios interesados planteen conflicto en defensa de la autonomía local respecto de la disposición adicional decimosexta de la LBRL, en la redacción dada por el artículo primero, apartado treinta y ocho de la LRSAL.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

I.- Que existen fundamentos jurídicos suficientes para que el Ayuntamiento de Barcelona y los demás Municipios interesados planteen conflicto en defensa de la autonomía local en relación con los artículos 26.2 y 116 *ter* y la disposición adicional decimosexta de la Ley reguladora de las



CONSEJO DE ESTADO

Bases del Régimen Local, en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

II.- Que no existen fundamentos jurídicos suficientes para que el Ayuntamiento de Barcelona y los demás Municipios interesados planteen conflicto en defensa de la autonomía local en relación con los artículos 7.4, 25.2, 57.3, 85, 92 *bis*, 116 *bis* y disposición adicional novena de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local y los artículos 213 y 218 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local."

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 22 de mayo de 2014

LA SECRETARIA GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. MINISTRO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.