

INFORME DE SECRETARÍA GENERAL

Asunto: 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.

PRIMERO.- La Alcaldía requiere informe sobre los requisitos legalmente exigibles y el procedimiento a seguir para promover ante el Tribunal Constitucional un conflicto en defensa de la autonomía local contra la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

SEGUNDO.- La Constitución Española reconoce y garantiza la autonomía municipal en los artículos 137 y 140 afirmando que los Municipios gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y que la Constitución garantiza esa autonomía.

Según indica la sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de abril de 2004, «la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) 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 art. 137, 140 y 141 CE. 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».

TERCERO.- El concepto de “garantía institucional” de la autonomía local frente al legislador ordinario, estatal o autonómico, es lo suficientemente difuso como para que el juicio de constitucionalidad de una Ley, aplicándolo, resulte sumamente arriesgado (bastante más que el que pueda realizarse en relación con la eventual invasión de las competencias de las CC.AA. en materia de Régimen Local). Máxime cuando los aspectos que, en principio, eran más conflictivos a ese respecto, en las primeras versiones del anteproyecto (singularmente, el concepto de “coste estándar” y las consecuencias vinculadas a su incumplimiento) han sido eliminadas del texto definitivo de la Ley, como consecuencia de los ajustes introducidos en el texto a raíz del dictamen del Consejo de Estado. No obstante, y a reserva de lo que, con mejor criterio, puedan argumentar, en un sentido o en otro, juristas con mayores conocimientos que yo en la materia, quede expuesto que, a juicio del que suscribe, sí puede existir vulneración de la autonomía local al menos en las previsiones del art. 26.2 sobre coordinación por las Diputaciones Provinciales de determinados servicios mínimos en Municipios de menos de 20.000 habitantes, pues coloca a dicha Administración en una situación distinta a la que tenía con anterioridad: hasta esta Ley, suplía servicios allí donde los pequeños municipios no llegaban, que es sustancialmente distinto de coordinar, esto es, dirigir y efectuar (por sí o por terceros), la prestación de servicios de tales Municipios, bajo la premisa (no acreditada) de que su prestación provincial será económicamente más eficiente. Incluso si fuera así, ¿en qué serán reconocibles, como tales, unos Municipios virtualmente vaciados de competencias, aunque sea con su conformidad? Si ya no son reconocibles, se habrá vulnerado la autonomía local.

Igualmente resulta difícil asumir, a mi juicio, que no vulnere la autonomía local la previsión de la disposición adicional 9ª de la Ley, relativa al sector público

local. Y es que el principio constitucional de equilibrio presupuestario, y las exigencias derivadas del principio de sostenibilidad financiera, no amparan que el legislador estatal pueda desplazar sin justificación la capacidad de decisión de las Entidades Locales en materia organizativa: aunque la Entidad Local se halle inmersa en un Plan de Ajuste, ¿qué razón hay, a priori, para denegar de plano a los Entes Locales la posibilidad de crear, no ya empresas mercantiles, sino cualquier otra persona jurídica, como Consorcios, Mancomunidades, etc.? ¿Por qué la Entidad Local sujeta a Plan de Ajuste no ha de poder elegir entre cualquiera de las fórmulas de gestión admitidas por la normativa, siempre que lo haga con las debidas garantías? ¿Y por qué esa limitación ha de aplicarse a la Administración Local, y ser ajena a la Administración estatal o a la autonómica? No encuentro justificación.

Por tanto, considero que sí puede existir base jurídica suficiente para interponer un conflicto en defensa de la autonomía local.

CUARTO.- La Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), introdujo en el Título IV de esta última un nuevo Capítulo IV (arts. 75 bis a 75 quinqués), con la rúbrica "De los conflictos en defensa de la autonomía local".

Este mecanismo permite a las Entidades Locales acceder al Tribunal Constitucional en defensa de sus competencias, ante normas con rango de ley que presuntamente hayan vulnerado la autonomía municipal garantizada en los artículos 137 a 142 de la Constitución Española.

Así, el artículo 75 bis de la LOTC establece que podrán dar lugar al planteamiento de los conflictos 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. La decisión del Tribunal Constitucional vinculará a todos los poderes públicos y tendrá plenos efectos frente a todos.

Hay que reconocer, no obstante, que esta vía de defensa de la autonomía local es enormemente limitativa, tanto por los rigurosos requisitos de plazo y legitimación, como por la previsión de que el Tribunal Constitucional puede inadmitir el conflicto porque entienda que la controversia está notoriamente infundada, opción por la que se ha inclinado en las escasas ocasiones en que el conflicto ha superado el trámite de formalización (en ocasiones, cuando el Tribunal Constitucional ha llegado a pronunciarse, la Ley cuestionada había sido, ya, derogada).

QUINTO.- De conformidad con lo previsto en el artículo 75-ter.1-b), podrá promoverse el conflicto, entre otros, por “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”.

Teniendo en cuenta que el ámbito de aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local es nacional, y los datos que se desprenden de la página web del INE, el conflicto debe promoverse por, al menos, 1160 municipios, cuya población total sea al menos de 7.600.000 habitantes.

SEXTO.- El procedimiento a seguir, de conformidad con lo previsto en los artículos 75-ter y 75-quater, será el siguiente:

- 1.- Para iniciar la tramitación debe adoptarse acuerdo por el Ayuntamiento Pleno con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de Concejales.
- 2.- El acuerdo debe ir precedido de dictamen de esta Secretaría General, por así exigirlo el artículo 173.1.b) del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante, ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, y asimismo en aplicación del art. 54.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL) y el art. 221.1 del ROF, que

exigen dictamen del Secretario, de la Asesoría Jurídica o, en su defecto, de un letrado previo al ejercicio de acciones, como sería lo sería el conflicto que se pretende formalizar en el caso presente.

3.- Con carácter previo a cualquier acuerdo plenario, el expediente deberá someterse a estudio por la Comisión Informativa de Organización y Calidad de los Servicios, por así exigirlo, entre otros, los artículos 20.1-c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) y 82, 123, 126, entre otros, del ROF.

4.- Cumplido este requisito, y de manera previa a la formalización del conflicto, deberá solicitarse dictamen, con carácter preceptivo pero no vinculante, del Consejo de Estado. La solicitud del dictamen deberá formalizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley que se entienda lesiona la autonomía local (art. 75-quater).

De conformidad con lo previsto en el artículo 48 de la LRBRL, en los asuntos en que sea preceptivo el dictamen del Consejo de Estado, la correspondiente solicitud se cursará por conducto del Presidente de la Comunidad Autónoma. Cuando el dictamen deba ser solicitado conjuntamente por Entidades pertenecientes al ámbito territorial de distintas Comunidades Autónomas, la solicitud se cursará por conducto del Ministerio de Administraciones Públicas a petición de la Entidad de mayor población.

5.- Dentro del mes siguiente a la recepción del dictamen del Consejo de Estado, los municipios legitimados podrán plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional, acreditando el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 75-ter, y alegando los fundamentos jurídicos en que se apoya fundamenta el conflicto.

SÉPTIMO.- El artículo 75-quinque dispone que, planteado el conflicto, el Tribunal podrá acordar, mediante auto motivado, la inadmisión del mismo por falta de legitimación u otros requisitos exigibles y no subsanables o cuando estuviere notoriamente infundada la controversia suscitada.

Tratándose de una ley estatal, una vez admitido a trámite el conflicto, y en el término de diez días, el Tribunal dará traslado del mismo a las Cortes Generales y al Gobierno del Estado. La personación y la formulación de alegaciones deberán realizarse en el plazo de veinte días. El planteamiento del conflicto será notificado a los interesados y publicado en el correspondiente Diario Oficial por el propio Tribunal.

Durante su tramitación el Tribunal podrá solicitar de las partes cuantas informaciones, aclaraciones o precisiones juzgue necesarias para su decisión y resolverá dentro de los quince días siguientes al término del plazo de alegaciones o del que, en su caso, se fijare para las informaciones, aclaraciones o precisiones complementarias antes aludidas.

La sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local.

La resolución del conflicto declarando que ha existido vulneración de la autonomía local no supone por sí sola la inconstitucionalidad de la ley; para ello, es necesario que se dicte nueva Sentencia cuyo procedimiento se iniciará por decisión del Pleno del Tribunal Constitucional. La cuestión se sustanciará por el procedimiento establecido en los artículos 37 y concordantes y tendrá los efectos ordinarios previstos en los artículos 38 y ss de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

En Soria, a 5 de marzo de 2014.

El Secretario General,

