

**EL TC ESTIMA PARCIALMENT EL RECURS DE L'ASSEMBLEA DE
EXTREMADURA CONTRA LA LLEI DE RACIONALITZACIÓ I
SOSTENIBILITAT DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL**

El Ple del Tribunal Constitucional, per unanimitat, **ha estimat parcialment el recurs d'inconstitucionalitat formulat per l'Assemblea d'Extremadura contra la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de Racionalització i Sostenibilitat de la Administració Local (LRSAL)**; ha declarat la inconstitucionalitat i la nul·litat d'alguns els preceptes impugnats per entendre bé que envaeixen competències de les Comunitats bé que incompleixen la reserva de llei orgànica de l'art. 157.3 CE. ha estat ponent de la sentència el magistrat Andrés Ollero.

La finalitat de la LRSAL és garantir "l'eficiència en l'ús dels fons públics locals "i racionalitzar l'Administració local" per assegurar la seva sostenibilitat i el compliment de les exigències d'estabilitat pressupostària". Segons la seva exposició de motius, pretén adaptar la normativa bàsica en matèria d'Administració local a les exigències de l'art. 135 CE i de la llei que el desenvolupa [Llei Orgànica 2/2012, de 27 de abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (LOEPSF)]. I ho fa mitjançant la modificació de dues normes estatals: la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases del Règim Local (LBRL) i el text refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals (TRLHL).

La sentència explica que, segons la doctrina constitucional, l'art. 149.1.18 CE (Que atribueix a l'Estat la competència sobre les bases del règim local) "empara sense cap dubte normes bàsiques tendents a introduir criteris de racionalitat econòmica en el model local espanyol "amb la finalitat de complir els principis constitucionals d'eficiència (Art. 32.1 CE) i eficàcia (art. 103.1 CE), així com "l'estabilitat pressupostària com norma de conducta a la qual estan subjectes les entitats locals (art. 135.2 CE) ". aquesta doctrina és, en termes generals, la que aplica la sentència per avalar la constitucionalitat de la major part de les previsions impugnades per l'Assemblea Extremenya. Només alguns dels

preceptes i disposicions recorreguts depassen els límits marcats per aquesta doctrina i són declarats inconstitucionals i nuls pel Tribunal.

La sentència divideix el recurs en quatre grans blocs temàtics: 1) el primer inclou els preceptes referits al mapa local; 2) el segon, els relatius a les competències locals; 3) en el tercer s'integren els articles referits al pla econòmic-financer que han d'executar els ens locals quan incompleixen els objectius de estabilitat pressupostària o de deute públic o la regla de despesa; 4) i en el quart i últim bloc, els referits a la retenció de quantitats degudes per les Comunitats Autònomes amb càrrec al sistema de finançament autonòmic.

1. El Ple declara la no inconstitucionalitat de l'art. 1.5 LRSAL a entendre que l'Estat és competent "per dissenyar el model municipal espanyol" i establir "Majors exigències de població i territori"; i per facilitar les fusions voluntàries. Tot això, assenyala la sentència, "per tal d'aconseguir una reducció del mapa municipal" i, així, complir els principis de "eficàcia de l'actuació administrativa (art. 103.1 CE), eficiència en l'ús dels recursos públics (art. 31.2 CE) i estabilitat pressupostària (art. 135 CE)". **La mateixa finalitat empara la competència estatal per limitar la creació de entitats locals menors.**

La sentència, per contra, **declara inconstitucional** i nul l'incís "**Decret de l'òrgan de govern de**" de la disposició transitòria 4^a. L'esmentada disposició preveu la supressió d'entitats locals menors ja constituïdes quan no presentin els seus comptes a la Comunitat Autònoma o l'Estat. En aquest cas, és la Comunitat Autònoma la qual té l'encàrrec d'acordar la dissolució. **El Ple considera que el Estat pot, a l'empara de l'art. 149.1.18 CE, dictar algunes regles o previsions bàsiques, com és l'obligació de presentació de comptes continguda en la disposició impugnada.**

El que excedeix "clarament els límits de la competència estatal" és "predeterminar el òrgan de la comunitat autònoma que ha d'acordar la dissolució i la forma que ha de revestir aquesta decisió doncs, afirma la

sentència, són "qüestions d'organització administrativa" de la Comunitat Autònoma.

També és inconstitucional i nul l'incís "l'Òrgan de Govern de" inclòs en el paràgraf tercer de la disposició transitòria 11a; vulnera l'Estatut de Autonomia d'Extremadura en la mesura que realitza "la indicació precisa de l'òrgan autonòmic al qual correspon iniciar i resoldre l'expedient de **dissolució**" de les mancomunitats de municipis.

2. Abans d'entrar en l'anàlisi dels preceptes inclosos en el segon gran bloc temàtic, la sentència sistematitza i perfila la doctrina constitucional sobre les competències locals i descriu les línies mestres de la nova ordenació bàsica de les competències municipals, aclarint alguns dubtes interpretatius. Sobre aquesta base, **desestima bona part de les impugnacions.**

El tribunal, però, estima la impugnació relativa a les disposicions transitòries 1a, 2a i 3a i la disposició addicional 11^a. Aquestes disposicions prohibeixen a les Comunitats autònomes atribuir als ens locals serveis d'assistència social i atenció primària a la salut com "competències pròpies locals"; al mateix temps, amb la finalitat de que els ens locals deixin de prestar aquests serveis, regulen el procés de traspàs a les comunitats autònomes.

Els serveis d'assistència social i atenció primària a la salut, explica el Tribunal, són competències de les comunitats autònomes que "el nivell municipal venia prestant perquè així ho van decidir (o van permetre) les Comunitats Autònomes (a l'empara dels Estatuts) o l'Estat "(en aplicació de l'art. 149.1.18 CE)," o, simplement, perquè van ser desenvolupats de fet pels Ajuntaments".

La sentència explica que **l'Estat "només pot atribuir competències locals específiques, o prohibir que aquestes es desenvolupin en el nivell local, quan tingui la competència en la matèria o sector de què es tracti "**

"En matèries de competència autonòmica, només les comunitats autònomes poden atribuir competències locals o prohibir que el nivell local les desenvolupi;

subjectant en tot cas a les exigències derivades de la Constitució ". En conseqüència, i en la mesura que impedeixen a les CC.AA descentralitzar serveis de la seva competència, les dues disposicions **"han superat l'àmbit que la Constitució assigna a una regulació bàsica sobre atribucions locals (art. 149.1.18 CE) i, amb això, han envaït les competències autonòmiques d'assistència social i sanitària recollides en l'Estatut d'Autonomia.**

D'altra banda, la sentència realitza una **interpretació de conformitat** de la **disposició addicional 15a LRSAL, que preveu igualment el traspàs a les comunitats autònomes de determinats serveis educatius.** Segons s'afirma, la LRSAL ha incorregut en una evident antinòmia: imposa a les comunitats autònomes obligacions de signe oposat, i el compliment simultani resulta impossible; respecte dels mateixos serveis, la Comunitat autònoma està obligada, alhora, a descentralitzar (art. 25.2n LBRL) i a centralitzar (la disposició addicional controvertida). No obstant això, a partir d'una interpretació sistemàtica, la sentència conclou que la previsió no imposa a les comunitats autònomes en aquest cas una prohibició de descentralització que pogués vulnerar la Constitució.

3. El tercer bloc temàtic es refereix al **pla econòmic-financer** que han de executar els ens locals quan incompleixen els objectius d'estabilitat pressupostària o de deute públic o la regla de despesa. El Tribunal declara que, en aquest punt, **la llei impugnada complementa la Llei Orgànica d'Estabilitat Financera sense infringir la reserva de llei orgànica** continguda en l'article 135 CE, a la vista de la vinculació de les previsions impugnades amb diferents aspectes bàsics del règim local.

4. Finalment, la sentència analitza l'art. 57 bis LBRL, introduït per l'art. 1.17 de la Llei controvertida. **Aquest precepte regula un sistema de compensació financera "Triangular"** segons el qual l'Estat, sense ser el creditor, pot aplicar retencions a les Comunitats autònomes quan aquestes incompleixen les seves

obligacions de pagament davant dels ens locals; les retencions s'efectuaran amb càrrec a les transferències que els corresponguin per aplicació del sistema de finançament autonòmic. La regulació impugnada funciona com una "clàusula de garantia" que, d'una banda, autoritza l'Estat a aplicar deduccions i, de l'altra, "a posar les quantitats retingudes a disposició de l'ens local creditor ". Aquesta clàusula és, a més, "imperativa", ja que opera "al marge de la voluntat de les parts ".

La sentència declara la inconstitucionalitat i nul·litat del precepte impugnat perquè incideix de forma directa en una matèria, les relacions financeres de l'Estat amb les comunitats autònomes, i la regulació no s'ha dut a terme mitjançant una llei orgànica, tal com exigeix l'art. 157.3 CE.