

Expediente Núm. 70/2014
Dictamen Núm. 51/2014

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión extraordinaria celebrada el día 24 de marzo de 2014, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 10 de marzo de 2014 -registrada de entrada el día 11 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la consulta sobre interposición de recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 30 de diciembre de 2013 se publica en el Boletín Oficial del Estado la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL), que, por lo que afecta al contenido de la consulta que se nos formula, modifica diversos preceptos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), dotándolos de una nueva redacción o incorporando otros contenidos.

Así la LRSAL, a lo largo de su artículo primero y en su derecho transitorio, introduce, entre otras, las siguientes modificaciones:

a) El artículo primero, apartado cinco, modifica el artículo 13 de la LRBRL, en materia de creación y supresión de municipios. Con carácter general, impone que la creación solo “podrá realizarse sobre la base de núcleos de población (...) de al menos 5.000 habitantes”. Establece un nuevo procedimiento de fusión, voluntario, entre Ayuntamientos “colindantes dentro de la misma provincia” mediante el denominado “convenio de fusión”, que no requiere autorización de la Comunidad Autónoma, y establece una serie de medidas de fomento, entre otras, el incremento en la financiación estatal, así como “preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia” durante un plazo de cinco años, prorrogables.

b) El artículo primero, apartado siete, adiciona un nuevo artículo 24 bis a la LRBRL, sobre “entes de ámbito territorial inferior al Municipio”. Establece que carecerán de “personalidad jurídica” y que solo podrán crearse “si resulta una opción más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados de acuerdo con los principios previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”.

c) El artículo primero, apartado ocho, modifica el artículo 25 de la LRBRL, relativo a las competencias del Municipio, con reducción de los ámbitos materiales sobre los que ostentan las llamadas “competencias propias”.

d) El artículo primero, apartado nueve, modifica el artículo 26 de la LRBRL, sobre servicios mínimos, eliminando la posibilidad de dispensa y ampliando el ámbito de actuación de las Diputaciones, que “coordinarán la prestación” de una serie de servicios municipales -recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento y evacuación de aguas, limpieza viaria, acceso a núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público- en “los municipios con población inferior a 20.000 habitantes”.

e) El artículo primero, apartado diez, modifica el artículo 27 de la LRBRL, sobre delegación de competencias, del “Estado y las Comunidades Autónomas”, en los municipios. Establece una lista abierta -“entre otras”- de posibles competencias a delegar, disponiendo que la Administración delegante “podrá (...) dictar instrucciones técnicas” y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión. Por lo que se refiere a la financiación de la competencia delegada, señala que “el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración autonómica delegante facultará a la Entidad Local (...) para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquélla”.

f) El artículo primero, apartado trece, modifica el artículo 36 de la Ley LRBRL, sobre las competencias de las Diputaciones provinciales, ampliándolas. Entre otros contenidos, define como competencias propias las de “prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación”, así como la asistencia en materia de “recaudación tributaria” y “gestión financiera” y la prestación de los servicios de “administración electrónica y la contratación centralizada”. Además, cuando “detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos”.

g) El artículo primero, apartado diecisiete, introduce un nuevo artículo 57 bis en la LRBRL, sobre la “garantía de pago en el ejercicio de competencias delegadas”, estableciendo que en las delegaciones y convenios entre las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales ha de incluirse una cláusula “consistente en la autorización a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación”.

h) La disposición adicional sexta, “Comarcas”, establece que “Las previsiones de esta Ley se aplicarán respetando la organización comarcal en

aquellas Comunidades Autónomas cuyos estatutos de autonomía tengan atribuida expresamente la gestión de servicios supramunicipales”.

i) La disposición adicional decimoquinta, “Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la educación”, determina que “las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales fijarán los términos en los que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se prevén como propias del Municipio” en materia de educación.

j) La disposición transitoria primera, “Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la salud”, dispone que “Tras la entrada en vigor de esta Ley, de acuerdo con las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud”, lo que habrán de realizar en un plazo de “cinco años (...), de forma progresiva, un veinte por cien anual”.

k) La disposición transitoria segunda, “Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales”, establece que “Con fecha 31 de diciembre de 2015, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social”, debiendo asumir, en el indicado plazo, “la cobertura inmediata de dicha prestación”.

l) La disposición transitoria tercera, “Servicios de inspección sanitaria”, determina que, “En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, las Comunidades Autónomas prestarán los servicios relativos a la inspección y control sanitario de mataderos, de industrias alimentarias y bebidas que hasta ese momento vinieran prestando los municipios”.

m) La disposición transitoria cuarta, “Disolución de entidades de ámbito territorial inferior al Municipio”, recoge como causa de su disolución la

no presentación de sus cuentas a fecha "31 de diciembre de 2014". La disolución "será acordada por Decreto del órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma respectiva", y, en ese caso, su personal "quedará incorporado en el Ayuntamiento" correspondiente, que se subroga en "todos sus derechos y obligaciones".

En lo que atañe a los títulos competenciales que se invocan, la disposición final quinta determina que "esta Ley se dicta al amparo de los títulos competenciales recogidos en los apartados 14 y 18 del artículo 149.1 de la Constitución".

2. Con fecha 14 de febrero de 2014, la Dirección General de Administración Local emite informe "en relación a los motivos de inconstitucionalidad del articulado" de la LRSAL. Señala las posibles vías de impugnación (conflicto en defensa de la autonomía local, conflictos de competencia entre el Estado y la Comunidad Autónoma y recurso de inconstitucionalidad), y aprecia motivos de conflicto por "invasión (...) de competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma" y "motivos de inconstitucionalidad en el articulado", en particular desde la "perspectiva autonómica".

3. El día 18 de febrero de 2014, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda y Sector Público emite un informe sobre la posible inconstitucionalidad de varios preceptos de la LRSAL, por suponer, en algunos casos, "una violación directa del bloque de constitucionalidad", o bien una "violación indirecta", que se produciría por la "inexistencia de los presupuestos constitucionalmente exigidos para que el Estado pudiese ejercer su potestad legislativa" o por "la transgresión de los límites que la Constitución establece respecto al reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de régimen local".

En concreto, razona la posible inconstitucionalidad de determinados preceptos, identificándolos por referencia a la LRBRL, en concreto los

siguientes: "Artículo 13.4 LRBRL, en la redacción dada por (el) artículo primero, cinco, LRSAL (...). Artículo 24 bis LRBRL, en la redacción dada por el artículo 1, siete, LRSAL, en relación con la disposición transitoria cuarta (...). Artículo 25.2 LRBRL, en la redacción dada por (el) artículo primero, ocho, LRSAL (...). Artículo 26 LRBRL, en la redacción dada por el artículo 1, nueve, de la (...) LRBRL (*sic*), en relación con los artículos 36, en la redacción dada por el artículo 1, trece, LRBRL (*sic*) (...). Artículo 27 LRBRL, en la redacción dada por (el) artículo primero, diez, LRSAL (...). Artículo 57 bis LRBRL, en la redacción dada por (el) artículo primero, diecisiete, LRSAL (...). Disposición adicional sexta. Comarcas (...). Disposición adicional decimoquinta, y disposiciones transitorias primera, segunda y tercera".

4. Con fecha 3 de marzo de 2014, el Servicio Jurídico del Principado de Asturias informa "favorablemente la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", en concreto, los apartados 7, 9, 10, 13 y 17 del artículo primero, las disposiciones adicionales sexta y decimoquinta y las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera.

5. En su reunión de 5 de marzo de 2014, el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias acuerda, a propuesta de la Consejera de Hacienda y Sector Público, solicitar al Consejo Consultivo "la emisión con carácter de urgencia del dictamen preceptivo exigido para la interposición, en su caso, del recurso de inconstitucionalidad dirigido contra los siguientes preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: / 1.- Artículo primero cinco, que modifica el artículo 13 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. /2.- Artículo primero siete, que incluye un nuevo artículo 24 bis a la Ley 7/1985./ 3.- Artículo primero ocho, que modifica el artículo 25 de la Ley 7/1985./ 4.- Artículo primero nueve, que modifica el artículo 26 de la Ley 7/1985./ 5.- Artículo primero diez, que

modifica el artículo 27 de Ley 7/1985./ 6.- Artículo primero trece, que modifica el artículo 36 de la Ley 7/1985./ 7.- Artículo primero diecisiete, que incluye un nuevo artículo 57 bis a la Ley 7/1985./ 8.- Disposición adicional sexta, Comarcas./ 9.- Disposición adicional decimoquinta, Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la educación./ 10.- Disposición transitoria primera, Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la salud./ 11.- Disposición transitoria segunda, Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales./ 12.- Disposición transitoria tercera, Servicios de inspección sanitaria./ 13.- Disposición transitoria cuarta, Disolución de entidades de ámbito territorial inferior al Municipio”.

6. En este estado de tramitación, mediante escrito de 10 de marzo de 2014, V. E. solicita al Consejo Consultivo que emita dictamen, con carácter de urgencia, sobre la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen

El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra f), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra f), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

En la solicitud de dictamen se requiere a este Consejo que lo emita por el procedimiento de urgencia. El artículo 19, apartado 3, de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, ya citada, establece que “Cuando en la orden de remisión del expediente se hiciese constar motivadamente la urgencia del dictamen, el plazo máximo para su despacho será de quince días hábiles”. En el acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se insta la emisión del dictamen se justifica la urgencia aduciendo que el plazo para la interposición del recurso de inconstitucionalidad se encuentra próximo a su conclusión. A su vez, el artículo 13.1, letra f), de la Ley 1/2004, ya mencionado, dispone que tanto la solicitud de la consulta como la emisión del dictamen “tendrá lugar antes de la decisión de recurrir”.

En consecuencia, este Consejo emite el dictamen solicitado dentro del plazo legal de quince días hábiles desde su solicitud.

SEGUNDA.- Legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad frente a la LRSAL

El artículo 161.1 de la Constitución atribuye al Tribunal Constitucional el conocimiento de los recursos de inconstitucionalidad “contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley”. Por su parte, el artículo 162.1.a) establece la legitimación activa de “los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas” para interponer el recurso de inconstitucionalidad.

En coherencia con lo anterior, el artículo 25, letra k), de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, determina que corresponde, en todo caso, al Consejo de Gobierno acordar “la interposición de recursos de inconstitucionalidad (...) en los supuestos y términos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”.

En desarrollo de tales previsiones constitucionales, el artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional regula la legitimación para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad, y, por lo que aquí interesa, el apartado 2 contiene una limitación material a la legitimación de las Comunidades

Autónomas, en la medida en que restringe su acción frente a las disposiciones “que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía”. Sin embargo, bien sabido resulta que el propio Tribunal Constitucional, matizando una inicial interpretación restrictiva, ha determinado que la legitimación de las Comunidades Autónomas no está objetivamente limitada a la defensa de sus competencias. Así lo expresa en su Sentencia 199/1987, de 16 de diciembre, al razonar que “la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico, y en este sentido, dicha legitimación se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la Ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente, tanto por el propio interés en la constitucionalidad que prima a la hora de habilitar la acción frente a las leyes estatales como por el hecho de que el art. 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional contiene una precisión sobre el alcance de la legitimación para los recursos de inconstitucionalidad frente a leyes estatales que establece el artículo 162.1 de la Constitución. Por ello, la exigencia específica de posible afectación ‘a su propio ámbito de autonomía’ no puede ser interpretada de forma restrictiva, sino en favor del reconocimiento de la legitimación./ En definitiva, la Comunidad Autónoma que recurre contra una Ley (o una disposición normativa con fuerza de ley) del Estado está legitimada para actuar, no sólo en defensa de su propia competencia en la materia, sino también para la depuración objetiva del orden jurídico que regula, en la medida en que el ejercicio o despliegue de las funciones que le correspondan pueda verse afectado -como textualmente dispone el art. 32.2 de la Ley Orgánica de este Tribunal- por la norma recurrida”.

En el supuesto que analizamos, dado que se plantea la inconstitucionalidad material de una ley, al lado de una posible vulneración competencial, la vía de interposición de un recurso de inconstitucionalidad para dirimir el conflicto es la adecuada.

Conforme a la doctrina expuesta, hemos de concluir que la legitimación de la Comunidad Autónoma para interponer recurso de inconstitucionalidad frente a disposiciones con rango de ley se extiende a todos aquellos supuestos en los que la norma puede afectar, con carácter general, al círculo de intereses propios de la Comunidad Autónoma. En el caso que examinamos, dado que el artículo 6.2 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias dispone que se reconocerá personalidad jurídica a la parroquia rural como forma tradicional de convivencia y asentamiento de la población asturiana; que el artículo 10 atribuye al Principado de Asturias como competencia exclusiva la creación de organizaciones de ámbito inferior o superior a los concejos, en los términos establecidos en el artículo 6 de dicho Estatuto, y que el artículo 11.10 atribuye al Principado de Asturias, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, la competencia de desarrollo legislativo y la ejecución en materia de régimen local, el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias está legitimado para interponer recurso de inconstitucionalidad frente a la LRSAL.

TERCERA.- Plazo de interposición del recurso de inconstitucionalidad

El artículo 33.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional dispone que el recurso de inconstitucionalidad “se formulará dentro del plazo de tres meses a partir de la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de ley impugnado mediante demanda presentada ante el Tribunal Constitucional”.

Por lo que hace al cómputo del plazo, según doctrina sentada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 48/2003, de 12 de marzo, el *dies a quo* a partir del cual debe computarse el plazo de tres meses es el día siguiente al de la publicación oficial, de modo que el referido plazo se computa desde ese día “en virtud del principio *pro actione* y a semejanza de lo que sucede con el cómputo de los plazos en el recurso de amparo”, por lo que el Tribunal entiende que el día del vencimiento en los plazos contados por meses no es el correlativo mensual al día de la notificación o publicación, sino el correlativo mensual al día siguiente de efectuadas estas.

En el caso concreto sometido a nuestra consideración, la publicación se efectuó en el Boletín Oficial del Estado de 30 de diciembre de 2013, por lo que, de acuerdo con la doctrina y el pronunciamiento del propio Tribunal Constitucional citados, el plazo de presentación de la demanda se inició el 31 diciembre 2013 y ha de entenderse que finaliza el día 31 de marzo de 2014.

CUARTA.- Fundamentos jurídicos

a) Objeto del dictamen.

Se contrae nuestro dictamen al examen de la posible inconstitucionalidad de determinados apartados del artículo primero, de las disposiciones adicionales sexta y decimoquinta y de las transitorias primera, segunda, tercera y cuarta de la LRSAL; preceptos todos ellos que forman parte de una reforma del régimen local mucho más amplia.

En efecto, conforme expone el preámbulo de la LRSAL, la reforma tendría por objeto “varios objetivos básicos”. En primer lugar, la ley pretende “clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones”; en segundo lugar, “racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera”; en tercer lugar, “garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso”, y, por último, “favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas”. Para ello, acomete una profunda revisión del régimen de definición de las competencias municipales que, globalmente considerado, se traduce en una reducción del ámbito de actuación que con carácter básico les reconoce la legislación estatal y en la posibilidad de que los servicios cuya prestación les corresponde sean asumidos en ciertos casos por otras entidades, con carácter general, la Diputación Provincial, que no solo deberá coordinar la prestación de gran parte de los servicios propios de los municipios en aquellos de población inferior a 20.000 habitantes, sino que además habrá de prestar directamente, en tales municipios, los servicios de

recaudación tributaria, administración electrónica y contratación centralizada. Por otro lado, y aunque la ley prevé mecanismos de delegación de competencias “impropias” en los Ayuntamientos por parte de las Comunidades Autónomas, las delegaciones se someten a controles y tutelas funcionales que limitan su ejercicio efectivo, y en idéntica línea de limitación de competencias ha de interpretarse la “devolución” de competencias educativas, sanitarias y de servicios sociales de los municipios a las respectivas Comunidades Autónomas reguladas en las disposiciones adicional decimoquinta y transitorias primera y segunda.

Esta reordenación competencial tiene como finalidad principal racionalizar el régimen de actuación de los Municipios, clarificándolo y eliminando supuestos de concurrencia competencial, lo que a su vez es un instrumento con el fin de garantizar el cumplimiento por las Corporaciones locales de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Precisamente, la reforma operada se sustenta en “el cumplimiento de los compromisos europeos sobre consolidación fiscal”, al que también debe contribuir la Administración local “racionalizando su estructura, en algunas ocasiones sobredimensionada, y garantizando su sostenibilidad financiera”.

No podemos desconocer que, en el actual entorno de crisis financiera, se han venido sucediendo normas estatales encaminadas a la contención del gasto público, algunas de ellas sobre sectores específicos de actividad cuya gestión y desarrollo normativo compete a las Comunidades Autónomas. En ese contexto, la *ratio* o finalidad de las medidas ahora introducidas se explicita en el encabezamiento del preámbulo de la norma, en el que se reseña que “la reforma del artículo 135 de la Constitución española, en su nueva redacción dada en 2011, 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”. Se alude en el propio preámbulo a “una estrecha vinculación entre la disfuncionalidad del modelo competencial y las haciendas locales”, lo que justifica, según el legislador estatal, “la cita conjunta de los títulos competenciales recogidos en el artículo 149.1.14.^a, sobre Hacienda general y Deuda del Estado, y en el artículo 149.1.18.^a, sobre Bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”. Estos mismos títulos competenciales son los invocados por el Estado en la disposición final quinta de la LRSAL, sin perjuicio de que debemos reconocer, tal como ha reiterado el Tribunal Constitucional, que los títulos competenciales operan *ope constitutione*, con independencia de la invocación del legislador. No deja de advertirse que es una constante, en el cuerpo de la reforma, la remisión a la normativa “de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”, el añadido de cautelas dirigidas a estos mismos fines o el expreso reenvío a los dictados de Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cuya disposición final primera señala que “La presente Ley orgánica se aprueba en desarrollo del artículo 135 de la Constitución”. No cabe desconocer que el reiterado principio de equilibrio constituye el eje central en torno al cual se estructura la norma, impregnando el grueso de su contenido. El texto del anteproyecto de ley sometido a dictamen facultativo del Consejo de Estado incluía la mención del artículo 149.1.13.^a de la Constitución (“bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”) entre los títulos competenciales que sustentan el contenido de la reforma, si bien esa específica referencia se eliminó a la luz de los razonamientos del Alto Cuerpo Consultivo.

Debe, por último, repararse en que, pese a la profundidad de la reforma que opera la LRSAL en el régimen local hasta ahora vigente, los aspectos que se someten a nuestra consideración por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias se limitan a concretos apartados en los que se advierte una posible invasión competencial o se aprecia indiciariamente un exceso de bases, pero en este último supuesto desde una perspectiva exclusivamente autonómica,

dejando al margen cualquier otra consideración en defensa de la autonomía municipal.

b) Marco competencial y otros parámetros de constitucionalidad.

Con carácter previo, hemos de sentar que la consignación -tanto en el preámbulo de la norma como en su disposición final primera- de una pluralidad de títulos competenciales exige una concreción deslindada del que pudiera legitimar cada una de las distintas medidas adoptadas.

En efecto, tal como hemos razonado en anteriores dictámenes (Núms. 215 y 216, ambos de 2012), la multiplicidad o confluencia de títulos competenciales que invoca el legislador estatal nos aboca, vista la señalada consideración de que tales títulos operan *ope constitutione*, a un deslinde más preciso del título competencial que deba reputarse prevalente y en cuya esfera deba dirimirse el conflicto Estado-Comunidad Autónoma.

Al respecto, el Tribunal Constitucional parte de que los títulos competenciales no son intercambiables, debiendo identificarse el prevalente en función de la "razón o fin de la norma atributiva de competencias y el contenido del precepto cuestionado" (Sentencia 36/2012, de 15 de marzo), atendiendo, en primer término, en caso de explicitarse en el bloque de constitucionalidad, a la materia objeto de regulación, que implicará un "título competencial más específico y, por ello, prevalente" (Sentencia 97/2013, de 23 de abril). En este mismo sentido, y en línea de principio, este Consejo estima que no puede anteponerse, so pena de vaciar de contenido una atribución competencial, una finalidad más o menos amplia, perseguible por distintos medios, a un título competencial específico sobre un determinado sector de actividad.

En efecto, es doctrina consolidada del Tribunal Constitucional que en caso de entrecruzamiento de materias toda actuación del poder público ha de estar amparada por un título competencial prevalente, de modo que en la elección de la pertinente base jurídica ha de atenderse al contenido inherente a cada competencia. En palabras del Tribunal Constitucional, "La técnica utilizada por la Constitución es compleja, dada la coincidencia sobre una misma materia

de intereses generales de diverso alcance, y dado que un mismo objeto es susceptible -generalmente- de ser situado en diversos campos. De aquí que para solucionar las cuestiones que puedan plantearse hay que partir del contenido inherente a cada competencia y solo si, aun aplicando este criterio, sigue produciéndose un entrecruzamiento habrá que determinar la competencia que debe prevalecer” (Sentencia 42/1981, de 22 de diciembre).

En la norma sometida a consulta, el Estado ampara su actuación en una pluralidad de títulos. De forma explícita -y “conjunta”- se citan los títulos competenciales recogidos en las reglas 14.^a y 18.^a del artículo 149.1 de la Carta Magna, advirtiéndose además -en el preámbulo y en el sustrato de la norma- una invocación del novedoso artículo 135 de la Constitución y una inspiración constante en los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, cuyo desarrollo por el legislador estatal pudiera también incardinarse en el artículo 149.1.13.^a de la Constitución.

Pareciera así que, tal como razonamos en nuestro Dictamen Núm. 215/2012, por excepción a la doctrina del Tribunal Constitucional, el Estado, para justificar su actividad normativa, invoca una pluralidad actual de títulos complementarios, articulados entre sí por una relación que no puede ser otra que la de fin-medio o resultado-instrumento para alcanzarlo.

Sin embargo, debe repararse, en primer término, en que el propio legislador estatal prescinde de la mención explícita del artículo 149.1.13.^a de la Carta Magna -que figuraba en el texto del anteproyecto-, toda vez que, tal como el Consejo de Estado razona en su Dictamen Núm. 567/2013, de 26 de junio, existen “otros títulos más específicos” y en el referido no cabe una reforma que “no tiene por objeto disciplinar ningún sector concreto de la economía ni ordenar la actividad de los agentes que en ella intervienen, sino establecer el nuevo régimen jurídico aplicable a las entidades locales, por más que en él se incluyan constantes referencias a la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera o se articulen medidas cuyo objetivo último sea el ahorro en el gasto en que aquellas incurren”. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha sentado que la regla 14.^a del artículo 149.1 ampara “las

normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector” (Sentencia 235/1999, de 20 de diciembre), habiendo razonado también este Consejo Consultivo (entre otros, en su Dictamen Núm. 261/2012) que la competencia de dirección general de la economía solo ampara el establecimiento de un marco -también general- o de limitaciones concretas que guarden una relación directa y sustancial -de un relieve atendible- con la estabilidad económica o con el conjunto de la economía estatal. Más allá, compete a cada una de las Administraciones la adopción de medidas de ahorro o de crecimiento dentro de las competencias sectoriales asumidas, sin que la finalidad de ahorro económico pueda vaciarlas de contenido en favor del Estado. Ciertamente, las necesidades de contención del gasto público pueden legitimar la imposición de obligaciones de resultado en ámbitos específicos -y sensibles- del tejido administrativo, pero sin desplazar los títulos competenciales que permiten instrumentar los medios adecuados para alcanzar aquel resultado. Este deslinde no padece -antes bien se corrobora- a la vista de la reforma constitucional que afecta al artículo 135 de la Carta Magna, por cuanto lo atribuido al Estado es la fijación de un “déficit estructural máximo” para las Comunidades Autónomas. En suma, ninguna de las disposiciones cuya constitucionalidad se cuestiona encarna, en rigor, una medida propia o específica de “planificación económica”, mostrándose alejadas de la “inmediata y directa relación con la dirección de la economía” que exige el Tribunal Constitucional en su Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, por lo que no pueden incardinarse en el título competencial consagrado en el artículo 149.1.13.^a de la Carta Magna.

No se confunde el aludido soporte competencial con el -de perfiles más precisos- resultante del artículo 135 de la Constitución, cuya nueva redacción encomienda el desarrollo nuclear o primario de los principios de estabilidad y sostenibilidad a una ley orgánica -apartado 3-, lo que presupone la competencia del Estado en la materia que, a través de tal ley, ha de disciplinarse. Estamos,

ciertamente, en el supuesto planteado ante diversas medidas que pretenden trasladar al concreto ámbito local el mandato derivado de los referidos principios de estabilidad y sostenibilidad desarrollados en la Ley Orgánica 2/2012 -cuyo fundamento constitucional no se halla en el artículo 149.1.13.^a, sino en el artículo 135 de la Carta Magna-, pero que al integrarse en el régimen jurídico básico de las corporaciones locales encuentra su natural acomodo entre los títulos competenciales preexistentes a la reforma del texto constitucional, sin que el hecho de atender a una finalidad última de ahorro económico permita residenciarlas entre las que el novedoso precepto de nuestra Constitución reserva a la ley orgánica. Pudiera plantearse si el sistema de salvaguarda de la estabilidad presupuestaria encomendado a la ley orgánica debe descender a las específicas reglas que se detallan en la Ley Orgánica 2/2012 -que diseña un marco completo para la actividad de las Corporaciones Locales-, si todas esas normas revisten naturaleza de ley orgánica o si quedan amparadas, en rigor, por un título competencial distinto o adicional (e, incluso, cuestionarse la misma necesidad de la reforma para que el legislador estatal apruebe una norma con ese contenido), pero es claro que -mediando títulos específicos y de alcance ya deslindado por el Tribunal Constitucional- no procede reconducir ninguna de las medidas analizadas a la ordenación nuclear o estructural de la sostenibilidad financiera que el artículo 135 de la Constitución reserva ahora a la ley orgánica.

Por otro lado, acude el legislador estatal a la "cita conjunta" de los títulos competenciales *ex* artículo 149.1, reglas 14.^a y 18.^a, de la Carta Magna, afirmándose en el preámbulo de la norma que "la estrecha vinculación" existente entre el ámbito competencial de las entidades locales y las Haciendas locales justifica, según la jurisprudencia constitucional (se menciona la Sentencia 233/1999), esa consideración unitaria. Sin embargo, la referida Sentencia 233/1999, de 16 de diciembre, que resuelve varios recursos interpuestos frente a la Ley reguladora de las Haciendas Locales de 1988, se limita a reseñar -a título de excepción- que "una eventual concurrencia de ambos títulos competenciales no puede ser descartada de antemano", ofreciendo, al mismo tiempo, criterios suficientes para un deslinde entre ellos, a

cuyo fin se sienta que es la competencia sobre bases de la regla 18.^a la que “ha de considerarse el título habilitante del Estado para ejercitar sus competencias sobre dicha materia cuando su regulación suponga introducir modificaciones de alcance general en el régimen jurídico de la Administración Local o se dicte en garantía de la autonomía que ésta tiene constitucionalmente garantizada. En consecuencia, y dado que frecuentemente la regulación de la Hacienda local estará llamada a incidir sobre dicho régimen jurídico, sólo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia haciendo prevalecer el otro título competencial (...); esto es, el de la ‘Hacienda general’ del art. 149.1.14.^a CE. Así ocurrirá, en efecto, en 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 art. 142 CE, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 CE”, citando las Sentencias 96/1990, de 24 de mayo; 237/1992, de 15 de diciembre; 331/1993, de 12 de noviembre, y 171/1996, de 30 de octubre. Singularmente, puntualiza el Alto Tribunal, “sea cual fuere el contenido que al concepto de Hacienda General se atribuya, no parece discutible, en efecto, que haya de incluirse dentro del mismo una medida que tiene por objeto directo la relación entre la Hacienda estatal y las Haciendas locales y que precisamente se propone como finalidad de saneamiento de éstas para hacer posible que, en el futuro, un nuevo sistema de financiación de las entidades locales (...) impida la generación de déficit”. Concluye la misma Sentencia que “puede afirmarse sin dificultad la naturaleza compartida de las competencias que, en materia de Haciendas locales, poseen el Estado y aquellas Comunidades Autónomas que (...) han asumido en sus respectivos Estatutos facultades en orden al desarrollo de las bases estatales sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas ex art. 149.1.18.^a CE (...), sin perjuicio de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.14.^a”, en el

que también se incardinan los preceptos “que regulan el sistema tributario local” y “los que desarrollan las participaciones en los tributos del Estado”. Fuera de los extremos explicitados, se considera que las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas -expresión que engloba “a las Administraciones Locales” (Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1983, de 7 de abril)- comprenden las “bases del régimen jurídico-financiero de la Administración Local”, ostentando así las Comunidades Autónomas, en materia de Haciendas locales, “competencias de naturaleza legislativa y reglamentaria, que abarcarían la tutela financiera sobre los Entes Locales (...) y la función ejecutiva incluida la inspección”, amén de la incidencia de las competencias autonómicas “sobre estructura de su organización territorial, particularmente por lo que a la creación de sus propias demarcaciones territoriales se refiere” (Sentencia del Tribunal Constitucional 233/1999, de 16 de diciembre). El “régimen local” es, en suma, tal como recoge la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, no “una materia evanescente, disgregada en una pluralidad de asuntos sometidos a un régimen competencial diversificado (...), sino una materia con perfiles propios que, por imperativo de la garantía institucional de la autonomía local, contempla también -y no excluye- lo relativo a las competencias de los Entes locales”.

Sentado, en definitiva, que es la competencia sobre bases *ex* artículo 149.1.18.^a de la Constitución la prevalente cuando se trata de “introducir modificaciones de alcance general en el régimen jurídico de la Administración Local” -con una relevante salvedad cuando estemos ante medidas dirigidas a salvaguardar la suficiencia financiera de las Haciendas locales-, procede detenerse en la dimensión de esas bases estatales, de acuerdo con el bloque de constitucionalidad, toda vez que en esa esfera ha de dirimirse la sustancia del conflicto planteado.

Nítidamente, el bloque de constitucionalidad consagra un régimen competencial compartido entre el Estado y las Comunidades Autónomas, prescribiendo el artículo 11 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias que, “En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en

los términos que la misma establezca, corresponde al Principado de Asturias el desarrollo legislativo y la ejecución” en materia de “Régimen local”. Asimismo, el Estatuto consagra la “competencia exclusiva” del Principado de Asturias en materia de “Alteración de los términos y denominaciones de los concejos comprendidos en su territorio, así como la creación de organizaciones de ámbito inferior y superior a los mismos, en los términos establecidos en el artículo 6 de este Estatuto” (artículo 10.2). El referido artículo 6 del Estatuto de Autonomía dispone que “1. El Principado de Asturias se organiza territorialmente en municipios, que recibirán la denominación tradicional de Concejos, y en Comarcas./ 2. Se reconocerá personalidad jurídica a la parroquia rural como forma tradicional de convivencia y asentamiento de la población asturiana./ 3. Podrán crearse áreas metropolitanas”.

En torno al alcance de los títulos en juego hemos de arrancar de la definición de las bases en el ámbito de la legislación compartida, que, al decir del Tribunal Constitucional, tienen por objeto “crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional, dentro del cual, las Comunidades Autónomas dispongan de un margen de actuación que les permita, mediante la competencia de desarrollo legislativo, establecer los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses. Por ello, en principio, debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo”, margen del legislador estatal que “será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados” (Sentencia 50/1999, de 6 de abril). Una temprana doctrina constitucional precisó que la competencia del Estado sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas comprende “la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado”, por ser la garantía constitucional de la autonomía

local “de carácter general y configuradora de un modelo de Estado” (Sentencia 32/1981, de 28 de julio). Entiende el Alto Tribunal que, no existiendo en la Carta Magna 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 149.1.18.^a, toda vez 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 al aparato administrativo que constituye su instrumento normal de actuación”, por lo que “corresponde al Estado la competencia para establecer las bases no sólo en relación a los aspectos organizativos o institucionales, sino también en relación a las competencias de los Entes locales constitucionalmente necesarios” (Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre); esto es, Municipios, Provincias e Islas. En doctrina confirmada por posteriores sentencias (159/2001, de 5 de julio; 240/2006, de 20 de julio; 134/2011, de 20 de julio, y 132/2012, de 19 de junio, entre otras), sienta el Tribunal Constitucional que, “como titulares de un 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 ese derecho”. Compete, en suma, al legislador estatal, en ejercicio de la competencia que le reconoce el artículo 149.1.18.^a de la Constitución, el establecimiento de 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. Ahora bien, tal regulación es de carácter básico, por lo que debe permitir un ulterior desarrollo por las Comunidades Autónomas, y, al decir del Tribunal Constitucional (Sentencias 103/2013, de 25 de abril, y 161/2013, de 26 de septiembre), tiene el doble cometido de “concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del

autogobierno de los entes locales directamente regulados por la Constitución, en primer lugar, y, en segundo lugar, de concretar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales que son, en definitiva, Administraciones públicas”. Al definir con carácter básico los mínimos que en cada momento dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local la concreción última de las competencias locales remitida al legislador sectorial, ya sea estatal o autonómico. Esa ulterior concreción queda deferida al legislador competente por razón de la materia, que habrá de respetar en todo caso los criterios generales contenidos en la legislación básica (Sentencia 159/2001, de 5 de julio). De este modo, la regulación de las competencias propias de los municipios -sustentada en la competencia del Estado para definir ex artículos 137 y 149.1.18.^a de la Constitución el contenido concreto de la garantía institucional- constituye normativa básica y, como tal, vincula a las Comunidades Autónomas y delimita el ámbito a partir del cual estas pueden establecer, en ejercicio de sus competencias, su propia regulación respecto de la materia de que se trate, sin que el bloque de constitucionalidad permita excluir -al igual que sucede en el ámbito de la organización municipal, siguiendo el criterio sentado por la Sentencia 214/1989- una regulación autonómica de las competencias locales. En este sentido, ha de recordarse que la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, avala la constitucionalidad del precepto del Estatuto de Autonomía de Cataluña que atribuye a esta Comunidad Autónoma “la determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios” (artículo 160), en el entendimiento de que opera a partir de la legislación básica estatal, razonándose que “la competencia de la Generalitat para asignar competencias a los gobiernos locales se circunscribe a las materias en las que el Estatuto atribuye competencias a la Comunidad Autónoma”, sin que afecte a “la competencia estatal para atribuir competencias a los entes locales en aquellas áreas en las que el Estado disponga de competencia *ratione materiae*, incluidas las bases en materia de régimen local”, por lo que se concluye que “la determinación concreta de las competencias que hayan de tener los entes locales” no se

sustraer al legislador autonómico, siempre que se circunscriba a las “áreas” de su competencia. Debe entenderse que la regulación autonómica en esta materia “no sustituye ni desplaza, sino que, en su caso, se superpone, a los principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales” (Sentencia 31/2010, de 28 de junio).

Ciertamente se ha planteado que, siendo modulable la densidad o alcance de lo básico, ante su aumento o disminución deben las Comunidades Autónomas ajustar su normativa de régimen local -incluso la contenida en sus Estatutos- a lo dispuesto con carácter básico por el legislador estatal. En el Dictamen del Consejo de Estado Núm. 567/2013, de 26 de junio, sobre el anteproyecto de la reforma, se razona que “Afirmar lo contrario llevaría a sostener que, promulgados los Estatutos de Autonomía o aprobadas en ejercicio de las competencias autonómicas que estos establecen las correspondientes normas de delimitación de competencias, el marco competencial resultante de tal operación de concreción devendría indisponible para el legislador estatal, que no podría en ningún caso alterar el alcance dado a la autonomía local, en su vertiente de reconocimiento de competencias”. Sin embargo, este Consejo estima que tal conclusión debe matizarse a la luz de las sentencias anteriormente citadas; y ello porque los Estatutos de Autonomía integran el llamado bloque de la constitucionalidad -aunque su inclusión esté condicionada a su plena conformidad con la Constitución-, por lo que no pueden retroceder, en su dimensión de norma atributiva de competencias, ante el empuje de la legislación básica estatal. En rigor, se aprecia que los Estatutos más “extensos” descienden a la regulación de las líneas fundamentales del régimen local en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, en ocasiones con un cierto desarrollo, siendo tales disposiciones estatutarias las que eventualmente deban ajustarse a la modulación de lo básico por el legislador estatal -por cuanto los Estatutos de Autonomía están materialmente reservados a determinadas materias, aunque formalmente acojan otras-, pero no aquellas previsiones estatutarias que, en el marco de la Constitución, se contraen a la asunción competencial o a la vertebración territorial de la Comunidad

Autónoma, pues estas constituyen sin duda un parámetro para el enjuiciamiento de la constitucionalidad de las leyes.

El régimen local -incluyendo lo relativo a la delimitación de las competencias municipales- se integra así en la dinámica bases-desarrollo dentro del respeto al armazón constitucional y estatutario, sin que puedan proscribirse las regulaciones autonómicas complementarias mientras no amenacen desfigurar la identidad del conjunto. Ahora bien, no cabe dudar que el artículo 149.1.18.^a legitima la regulación estatal que “suponga introducir modificaciones de alcance general en el régimen jurídico de la Administración Local o se dicte en garantía de la autonomía que ésta tiene constitucionalmente garantizada” (Sentencia 233/1999, de 16 de diciembre), debiendo subrayarse el empleo por el intérprete de la conjunción disyuntiva “o”. Expresado en otros términos, debe admitirse que las bases estatales sobre régimen local pueden ir más allá de lo que -genéricamente- correspondería al amparo del artículo 149.1.18.^a de la Constitución, siempre que así lo requiera la garantía efectiva de la autonomía local.

c) Análisis de las modificaciones introducidas por la LRSAL.

Fijados los parámetros de control constitucional, abordamos el examen de la constitucionalidad de las disposiciones objeto de consulta agrupándolas por razón de su conexión material:

1) Artículo primero, apartado cinco, que modifica el artículo 13.4 de la LRBRL.

En su nueva redacción, el artículo 13.4 de la LRBRL dispone que “Los municipios, con independencia de su población, colindantes dentro de la misma provincia podrán acordar su fusión mediante un convenio de fusión, sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica. El nuevo municipio resultante de la fusión no podrá segregarse hasta transcurridos diez años desde la adopción del convenio de fusión./ Al municipio resultante de esta fusión le será de aplicación lo siguiente:/ a) El coeficiente de ponderación que

resulte de aplicación de acuerdo con el artículo 124.1 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, se incrementará en 0,10./ b) El esfuerzo fiscal y el inverso de la capacidad tributaria que le corresponda en ningún caso podrá ser inferior al más elevado de los valores previos que tuvieran cada municipio por separado antes de la fusión de acuerdo con el artículo 124.1 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. c) Su financiación mínima será la suma de las financiaciones mínimas que tuviera cada municipio por separado antes de la fusión de acuerdo con el artículo 124.2 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo./ d) De la aplicación de las reglas contenidas en las letras anteriores no podrá derivarse, para cada ejercicio, un importe total superior al que resulte de lo dispuesto en el artículo 123 del citado texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales./ e) Se sumarán los importes de las compensaciones que, por separado, corresponden a los municipios que se fusionen y que se derivan de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas de la disposición adicional décima de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de Reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, actualizadas en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en cada ejercicio respecto a 2004, así como la compensación adicional, regulada en la disposición adicional segunda de la Ley 22/2005, de 18 de noviembre, actualizada en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en cada ejercicio respecto a 2006./ f) Queda dispensado de prestar nuevos servicios mínimos de los previstos en el artículo 26 que le corresponda por razón de su aumento poblacional./ g) Durante, al menos, los cinco primeros años desde la adopción del convenio de fusión, tendrá preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia. Este plazo podrá prorrogarse por la Ley de Presupuestos Generales del Estado./ La fusión conllevará:/ a) La integración de los territorios,

poblaciones y organizaciones de los municipios, incluyendo los medios personales, materiales y económicos, del municipio fusionado. A estos efectos, el Pleno de cada Corporación aprobará las medidas de redimensionamiento para la adecuación de las estructuras organizativas, inmobiliarias, de personal y de recursos resultantes de su nueva situación. De la ejecución de las citadas medidas no podrá derivarse incremento alguno de la masa salarial en los municipios afectados./ b) El órgano del gobierno del nuevo municipio resultante estará constituido transitoriamente por la suma de los concejales de los municipios fusionados en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General./ c) Si se acordara en el Convenio de fusión, cada uno de los municipios fusionados, o alguno de ellos podrá funcionar como forma de organización desconcentrada de conformidad con lo previsto en el artículo 24 bis./ d) El nuevo municipio se subrogará en todos los derechos y obligaciones de los anteriores municipios, sin perjuicio de lo previsto en la letra e)./ e) Si uno de los municipios fusionados estuviera en situación de déficit se podrán integrar, por acuerdo de los municipios fusionados, las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales que se consideren liquidables en un fondo, sin personalidad jurídica y con contabilidad separada, adscrito al nuevo municipio, que designará un liquidador al que le corresponderá la liquidación de este fondo. Esta liquidación deberá llevarse a cabo durante los cinco años siguientes desde la adopción del convenio de fusión, sin perjuicio de los posibles derechos que puedan corresponder a los acreedores. La aprobación de las normas a las que tendrá que ajustarse la contabilidad del fondo corresponderá al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado./ f) El nuevo municipio aprobará un nuevo presupuesto para el ejercicio presupuestario siguiente a la adopción del convenio de fusión”.

En el informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería proponente se argumenta que las medidas de fomento para la fusión de municipios contemplan “la preferencia de los municipios fusionados en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros

instrumentos basados en la concurrencia”, lo que, a su juicio, supone una vulneración de la “delimitación constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, apelando al reconocido constitucionalmente “carácter bifronte” del régimen local. Concluye que el Estado no puede imponer a las Comunidades Autónomas este tipo de medidas.

Por su parte, el Servicio Jurídico, después de aventurar una “incierta” prosperabilidad de la impugnación, resalta que, “en caso de proceder a su utilización, cabría emplear un doble procedimiento: en primer lugar, la vía de la vulneración directa de los artículos 10.1.2 y 3, 6” del Estatuto de Autonomía y 148.1.2.^a de la Constitución, y, en segundo lugar, “la vía de la vulneración indirecta” de los artículos 11.10 del Estatuto de Autonomía y 149.1.18.^a de la Constitución.

El texto actual del artículo 13 de la LRBRL determina los procedimientos de creación y supresión de municipios, así como la alteración de los términos municipales. Después de reconocer que tales materias “se regularán por la legislación de las Comunidades Autónomas”, introduce un nuevo procedimiento simplificado de fusión de municipios limítrofes que tan solo precisa el acuerdo de los Ayuntamientos afectados, adoptado por mayoría simple. El acuerdo del Consejo de Gobierno plantea literalmente el cuestionamiento del apartado 4, que reconoce una serie de incentivos a la fusión, en general un incremento en la financiación del nuevo municipio, pero de los argumentos de la Secretaria General Técnica parece desprenderse que únicamente se aprecia inconstitucionalidad en el apartado g), al entender que afecta a los planes de cooperación local y demás instrumentos de gestión propios de la Comunidad Autónoma.

Al respecto, hemos de comenzar por advertir que los planes de cooperación local son instrumentos a través de los cuales las Diputaciones desarrollan sus competencias propias sobre coordinación de servicios municipales, de asistencia y cooperación y de prestación de determinados servicios en Ayuntamientos de pequeña o mediana población, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 de la LRBRL; competencias provinciales que de

modo reflejo, tratándose de una Comunidad Autónoma uniprovincial, fueron asumidas por esta (artículo 40 de la LRBRL). En efecto, en los términos de la redacción originaria del párrafo primero del artículo 20 del Estatuto de Autonomía -suprimido por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero-, “El Principado de Asturias asume desde su constitución todas las competencias, medios y recursos que según la ley correspondan a la Diputación Provincial de Oviedo”. Por tanto, la cuestión a determinar es si el Estado, al modificar el régimen competencial de las Diputaciones, puede afectar a las competencias que las Comunidades Autónomas uniprovinciales asumen al subrogarse en la posición de aquellas; competencias propias de un ente local cuya naturaleza no muta porque sean ejercidas por la Comunidad Autónoma.

Así planteada la cuestión, la respuesta ha de partir de los propios pronunciamientos del Tribunal Constitucional. De una parte, no se cuestiona que el Estado pueda establecer relaciones directas con las corporaciones locales -“la regulación estatutaria ha de entenderse, en principio, sin perjuicio de las relaciones que el Estado puede legítimamente establecer con todos los entes locales (Sentencia 31/2010, de 28 de junio)”-, ni, más en concreto, que pueda arbitrar medidas de fomento de fusiones municipales, como declaró el propio Tribunal en la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, en relación con las medidas de fomento de fusiones que contempla el apartado 3 de este mismo artículo 13. En la citada sentencia se concluye que “esa acción estatal de fomento a fin de favorecer las fusiones de municipios, buscando con ello una mayor capacidad de gestión en las entidades locales, no resultaría adecuada al sistema constitucional de distribución de competencias si en la materia sobre la que incide esa política estatal suasoria el Estado no dispusiera de competencia alguna”, razonándose, a continuación, que “olvida la recurrente que en relación a las alteraciones municipales, sin perjuicio de lo dispuesto por el art. 148.1.º y 2.º de la Constitución, el Estado ostenta también competencia para fijar los criterios básicos a los que debe sujetarse el ejercicio de las correspondientes competencias autonómicas, y ello como resultado del juego combinado de los

arts. 137, 140 y 149.1.18.^a de la Constitución, que obligan necesariamente a atribuir al Estado la regulación básica de su propia estructura”.

En definitiva, a tenor de la doctrina constitucional que hemos dejado expuesta sobre el alcance del título competencial que reconoce al Estado el artículo 149.1.18.^a de la Constitución, hemos de considerar que le corresponde establecer los requisitos para la creación de nuevos municipios, así como medidas de fomento de la fusión y efectos; medidas que integran un mínimo común que no cercena el desarrollo posterior por las Comunidades Autónomas.

En la medida en que no incide sobre lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía, es legítimo que con ello se obligue al legislador autonómico a modificar su ordenamiento ajustándose a las bases estatales. Operaría así una consecuencia obligada de la alteración de las bases, que no pueden considerarse limitadas por los posibles desarrollos previos que hayan podido acometer las Comunidades Autónomas (Sentencia 103/2007, de 9 de mayo).

2) Artículo primero, apartado siete, de la LRSAL, que introduce un artículo 24 bis en la LRBRL, sobre los entes de ámbito territorial inferior al Municipio.

A tenor del nuevo artículo 24 bis de la LRBRL, “1. Las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán los entes de ámbito territorial inferior al Municipio, que carecerán de personalidad jurídica, como forma de organización desconcentrada del mismo para la administración de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las leyes./ 2. La iniciativa corresponderá indistintamente a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente. Este último debe ser oído en todo caso./ 3. Solo podrán crearse este tipo de entes si resulta una opción más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados de acuerdo con los principios previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”.

Estas entidades locales de ámbito territorial inframunicipal -denominadas en el Principado de Asturias parroquias rurales- se ven privadas de personalidad jurídica -en cuanto sean de nueva creación-, asistiéndose así a una auténtica mutación de su naturaleza, toda vez que pierden su condición de sujetos de derechos y obligaciones. El dictado de una norma dirigida -a la luz de la disposición transitoria quinta de la propia LRSAL- a las entidades menores de futura creación o constitución comporta el reconocimiento de una realidad dinámica, a la vez que introduce un elemento de distorsión o discriminación, al posibilitar una dualidad de regímenes para situaciones de hecho semejantes.

En esta materia, el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias consagra la "competencia exclusiva" de la Comunidad Autónoma en materia de "creación de organizaciones de ámbito inferior y superior (a los concejos), en los términos establecidos en el artículo 6 de este Estatuto" (artículo 10.2). En el referido artículo 6 del Estatuto de Autonomía se establece que "1. El Principado de Asturias se organiza territorialmente en municipios, que recibirán la denominación tradicional de Concejos, y en Comarcas./ 2. Se reconocerá personalidad jurídica a la parroquia rural como forma tradicional de convivencia y asentamiento de la población asturiana".

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha declarado que la competencia autonómica sobre estas entidades menores "no excluye, ciertamente, la competencia estatal para dictar las normas básicas sobre la materia, pero sí la posibilidad de que el Estado cree o mantenga en existencia, por decisión propia, unas Entidades Locales de segundo grado que, como tales, solo los órganos de las correspondientes Comunidades Autónomas (...) son competentes para crear o suprimir" (Sentencia 179/1985, de 19 de diciembre). En la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, deja sentado que tales entidades "entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas que dispongan de la correspondiente competencia./ Se trata, en consecuencia, de unas Entidades con un fuerte grado de 'interiorización' autonómica por lo que, en la determinación de sus niveles competenciales, el Estado no puede sino quedar al

margen. Corresponde, pues, en exclusiva a las Comunidades Autónomas determinar y fijar las competencias de las Entidades locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos territoriales”.

A la luz de esta doctrina ha de concluirse que los requisitos relativos a la constitución y extinción de estas entidades -al igual que sus competencias- escapan a las bases reservadas al Estado, violentando la competencia autonómica, sin que pueda el legislador estatal -correlativamente- fijar cuál haya de ser la naturaleza jurídica de las entidades locales menores ni arbitrar su disolución imperativa. En este ámbito residual, entregado sustancialmente a la competencia de las Comunidades Autónomas y en el que las bases estatales han de reducirse a un *mínimum* por ser ajenas a la autonomía local y distantes al interés supraautonómico, no cabe que el Estado imponga un modelo en el que las entidades de nueva creación han de carecer de personalidad jurídica, ya que con ello muta su naturaleza -con la que se contemplan desde los Estatutos de Autonomía- privándoles de un elemento fundamental para el desarrollo de sus actividades, al sustraerles la condición de sujetos de derechos y obligaciones con plena capacidad jurídica y de obrar. Ha de advertirse también que -en esa novedosa configuración- ni siquiera alude el legislador estatal, a diferencia de lo reiterado en otros institutos que se reforman, a los principios de eficiencia y sostenibilidad financiera, siendo patente que no puede legitimarse desde el título hacendístico una medida que no comporta necesariamente una mejora de la eficiencia o sostenibilidad de la estructura administrativa. Aun con mayor nitidez o contundencia se percibe la infracción competencial en aquellas Comunidades Autónomas -como la nuestra- cuyos Estatutos consagran la “personalidad jurídica” de la parroquia u otra entidad menor, toda vez que -tal como antes hemos razonado- la vertebración estatutaria de la organización territorial se integra en el bloque de la constitucionalidad, por lo que no puede ser vulnerada por las leyes, estatales o autonómicas, sin incurrir en inconstitucionalidad. En suma, de la lectura del Estatuto de Autonomía resulta que el Principado de Asturias ostenta competencia “exclusiva” en materia de “creación de organizaciones de ámbito inferior” al municipal (artículo 10.2), y

que esas organizaciones no son otras que las parroquias rurales, a las que se reconoce "personalidad (...) como forma tradicional de convivencia y asentamiento de la población asturiana" (artículo 6.2), sin que quepa excluir en esta materia toda incidencia de la legislación básica, pero sí tachar de inconstitucional aquella que frontalmente colisiona con las disposiciones estatutarias y la dimensión constitucional de lo básico.

Se reputa así inconstitucional el inciso "que carecerán de personalidad jurídica" del nuevo artículo 24 bis.1 de la LRBRL, en cuanto violenta la competencia autonómica *ex* artículo 10.2 del Estatuto y lo dispuesto en el artículo 6.2 del mismo, sin que merezca objeción el resto del apartado primero del mismo artículo. Aparte del vicio competencial, se advierte que con la privación de personalidad a las entidades locales menores que, en atención a idénticas realidades colectivas, se impulsen con posterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL se consagra una dualidad de regímenes para situaciones de hecho semejantes sin justificación del trato diferenciado, lo que pudiera merecer *per se* un reproche de inconstitucionalidad.

En cuanto al apartado 3 del artículo 24 bis, que restringe la creación de estas entidades menores al supuesto en que resulte "una opción más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados de acuerdo con los principios previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera", se observa que la remisión a los referidos principios es lo suficientemente amplia o imprecisa como para no poder incurrir en un exceso de bases. Sin embargo, sí atenta contra el orden competencial la exigencia misma de que su creación represente "una opción más eficiente para la administración desconcentrada", toda vez que, tal como recoge la jurisprudencia anteriormente aludida, estas entidades de segundo grado entran "en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas" (Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre), y -por vago o abierto que pueda resultar el referente "opción más eficiente"- no cabe soslayar que la eficiencia no es el único valor de relevancia constitucional en la prestación de servicios públicos, quedando en manos de la Comunidad Autónoma la atención

a otros para los que estas estructuras desconcentradas pueden servir. Igualmente, ha de considerarse que el requisito de sostenibilidad financiera -al que se sacrifica la creación de estas entidades- no debe referirse a la organización o prestación de ciertos servicios del ámbito local, sino al conjunto de la Hacienda municipal.

3) Disposiciones transitorias cuarta y quinta de la LRSAL.

En conexión con lo razonado han de abordarse las disposiciones transitorias cuarta y quinta de la LRSAL.

Esta última excepciona la carencia de personalidad jurídica para todo “núcleo de población que antes del 1 de enero de 2013 hubiera iniciado el procedimiento para su constitución como entidad de ámbito territorial inferior al Municipio, una vez que se constituya”, ya que entonces “lo hará con personalidad jurídica propia y con la condición de Entidad Local y se regirá por lo dispuesto en la legislación autonómica correspondiente”. Dado que la tacha de inconstitucionalidad radica precisamente en la supresión de la personalidad jurídica para las entidades de nueva creación, ningún reproche merece esta excepción transitoria que, de estimarse la inconstitucionalidad del controvertido inciso del artículo 25 bis.1, sería jurídicamente inocua.

La disposición transitoria cuarta de la LRSAL dispone que las entidades de ámbito territorial inferior al municipio que existan antes de la entrada en vigor de la Ley mantendrán su personalidad jurídica y la condición de entidad local, si bien, “Con fecha de 31 de diciembre de 2014, las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio deberán presentar sus cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva para no incurrir en causa de disolución”, y “La no presentación de cuentas por las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva será causa de disolución. La disolución será acordada por Decreto del órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma respectiva en el que se podrá determinar su mantenimiento como forma de organización

desconcentrada”, disciplinándose, a continuación, algunas consecuencias de la disolución.

Al respecto, ha de subrayarse, de acuerdo con lo ya argumentado, que estamos ante entidades que “entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas que dispongan de la correspondiente competencia”, como es el caso del Principado de Asturias, y, entregado al legislador autonómico el régimen de constitución y extinción de las entidades locales menores, no puede el Estado -desde el restringido alcance de las bases en este ámbito- imponer su disolución forzosa. En efecto, negada “la posibilidad de que el Estado cree o mantenga en existencia, por decisión propia, unas entidades locales de segundo grado que, como tales, solo los órganos de las correspondientes Comunidades Autónomas (...) son competentes para crear o suprimir” (Sentencia 179/1985, de 19 de diciembre), debe igualmente rechazarse que el legislador básico articule un automatismo extintivo en el que la Comunidad Autónoma se reduce a instrumento ejecutor de lo pautado por el legislador estatal, pues el único margen que se le reconoce es el relativo al mantenimiento de una estructura distinta, que ya no sería una entidad local sino un ente sin personalidad “como forma de organización desconcentrada”.

No cabe tampoco enraizar esta medida en las competencias estatales *ex* artículo 149.1, reglas 13.^a y 14.^a, de la Constitución, toda vez que la disolución arbitrada se articula sobre el incumplimiento de un trámite administrativo -la no presentación de cuentas-, sin anudarse al fondo de las exigencias derivadas de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera. Nos enfrentamos además, tal como antes reseñamos, a una solución final -el mantenimiento de la entidad, ya sin personalidad jurídica- que no comporta necesariamente una mejora de la eficiencia o sostenibilidad de la estructura administrativa.

Se concluye así que la disposición transitoria cuarta de la LRSAL incurre en exceso de bases, violentando la competencia del Principado de Asturias sobre el régimen de “creación de organizaciones de ámbito inferior” al concejo *ex* artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía -pues no puede dissociarse la

competencia para la creación de la extintiva, que ha de entenderse implícita so pena de vaciar la explicitada- y la consagración estatutaria de la personalidad de la parroquia rural, amén de evidenciarse desproporcionada la supresión de estas entidades por un incumplimiento formal mientras no revele un sustrato de otro alcance.

4) Artículo primero, apartado ocho, de la LRSAL, que modifica el artículo 25.2 de la LRBLR, sobre las competencias del municipio, que ahora pasan a denominarse “competencias propias”.

En su nueva redacción, el artículo 25.2 de la LRBLR señala, con técnica mejorable, que 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 (...)”, recogiendo a continuación un listado del que desaparecen algunos de los ámbitos materiales contemplados antes de la reforma, aunque se incorporan otros de significación menor.

El sistema gravita en torno a dos categorías de competencias: las propias, atribuidas por ley, y las delegadas por el Estado o las Comunidades Autónomas -distinción ya recogida en la LRBLR-, normándose ahora la realidad de las llamadas “competencias impropias”. Sin embargo, suscitan los órganos preinformantes que el aparente carácter exhaustivo o cerrado de la nueva enumeración de ámbitos sectoriales del artículo 25.2 puede interpretarse como un *numerus clausus* de materias sobre las que pueden -y deben- reconocerse a los municipios competencias propias, lo que impediría al legislador autonómico la atribución como tales de competencias sobre ámbitos no incluidos en dicha relación, con la consecuencias que se derivan de lo establecido en otros preceptos de la LRSAL.

Al respecto, ofrece la reforma ciertas pautas interpretativas. Así, el mismo apartado ocho del artículo primero de la LRSAL reformula la cláusula general de atribución del artículo 25.1 de la LRBLR, contemplándose que el Municipio puede promover actividades y prestar servicios que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, si bien “en

los términos previstos en este artículo”. El preámbulo de la norma recoge que “el Estado ejerce su competencia de reforma de la Administración local para tratar de definir con precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la Administración local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas. En este sentido, se enumera un listado de materias en que los municipios han de ejercer, en todo caso, competencias propias, estableciéndose una reserva formal de ley para su determinación, así como una serie de garantías para su concreción y ejercicio. Las Entidades Locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada”. La reserva de ley -que no se limita a las materias comprendidas en el listado- se contempla en el artículo 7 de la LRBRL, reformado para añadir una garantía financiera o de sostenibilidad para todas aquellas competencias que no se ejerzan como propias, pero que se mantiene, en lo que hace a la reserva, en similares términos, al señalar que “Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades Locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas”. Las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera de la LRSAL regulan las consecuencias de la supresión de ciertos ámbitos sectoriales en el listado básico del artículo 25.2, pasando las competencias que antes eran propias de los municipios a las Comunidades Autónomas.

De lo expuesto se deduce, ante todo, que la interpretación literal del nuevo artículo 25.2 -en cuanto se establece que el municipio ejercerá “en todo caso” como competencias propias las que la legislación sectorial señale en los ámbitos que allí se deslindan- no permite concluir que el listado controvertido opere como un *numerus clausus* que excluya la atribución por el legislador autonómico de competencias propias sobre ámbitos distintos. La restricción de la capacidad universal consagrada en el artículo 25.1 a la prestación de servicios “en los términos previstos en este artículo” es más aparente que

efectiva, pues, si bien responde al criterio de contención financiera que preside la reforma, nada añade, en rigor, la novedosa remisión a “los términos previstos en este artículo”, el cual, al igual que los restantes de la ley, ya era vinculante para la actividad de las entidades locales. Una interpretación sistemática del artículo reformado tampoco autoriza a sostener que estemos ante un listado cerrado de competencias propias, ya que en el preámbulo de la ley se alude a un mínimo y no a un techo competencial (“materias en que los municipios han de ejercer, en todo caso, competencias propias”), y se expresa que la reforma viene a “clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades” -sin cuestionarse el trasvase a título distinto del de delegación en cualesquiera ámbitos de la competencia autonómica-; manteniéndose, en el artículo 7 de la LRBRL, la reserva de ley para la determinación de las competencias propias de los municipios, que se enuncia sin restricción de ámbitos ni referencia al listado del artículo 25.2 y, naturalmente, sin distinción entre ley estatal o autonómica, por lo que esta únicamente se circunscribe, de acuerdo con la jurisprudencia expuesta al ocuparnos del marco competencial, a las áreas en que la Comunidad Autónoma disponga de competencia *ratione materiae*.

Esa doctrina constitucional inspira igualmente el artículo 2.1 de la LRBRL, redactado por la LRSAL, en el que se señala que, para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, “la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias”, deberá asegurar a los municipios su derecho a intervenir en “cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses”, atribuyéndoles “las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”. De este modo es claro que, tal como ha señalado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 148/1991, de 4 de julio,

más allá de un contenido mínimo de la autonomía, el legislador ordinario puede aumentar el ámbito de la autonomía local, de acuerdo con la distribución de competencias que resulta del bloque de la constitucionalidad.

Ciertamente, se impone al legislador autonómico el respeto a los criterios básicos resultantes de los artículos 25 y 7 de la LRBRL, lo que se traduce en la necesidad de ajustar las competencias que se trasladen a los municipios en alguna de las categorías en que se vertebra su régimen competencial. Así, cabe que se confieran como competencias propias -lo que sería obligado en cuanto se engarcan con la garantía institucional básica o común-, con la consecuencia de que los Ayuntamientos las ejercen “en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad”; cabe que se acuda a la delegación de competencias, que la ley estatal disciplina, y cabe, a tenor del novedoso artículo 7.4 de la LRBRL, que los municipios ejerzan “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”; pero lo que en absoluto se deduce de la reforma, tal como algunos pretenden, es que la delegación de competencias se haya convertido en el único mecanismo para el traslado de competencias autonómicas a las corporaciones locales cuando afecten a áreas o sectores no contemplados en el listado del artículo 25.2. Lo que con la LRSAL se proscribía es, tal como reza su exposición de motivos, “que los Ayuntamientos presten servicios sin un título competencial específico que les habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello”, pero no que las Comunidades Autónomas legislen en los ámbitos sectoriales de su incumbencia.

Se concluye, en suma, que el nuevo artículo 25.2 de la LRBRL ha de interpretarse como el *mínimum* competencial que el legislador básico configura en garantía de la autonomía local, y no como una norma de máximos, por lo que no impide a las Comunidades Autónomas añadir un núcleo de competencias propias de los municipios que complete el listado establecido como denominador común. La novedosa regulación estatal de las competencias propias de los municipios -sustentada en la competencia del Estado para definir *ex* artículos 137 y 149.1.18.^a de la Constitución el contenido concreto de la

garantía institucional- constituye así una normativa básica, y, como tal, vincula a las Comunidades Autónomas y delimita el ámbito a partir del cual estas pueden establecer, en ejercicio de sus competencias, su propia regulación respecto de la materia de que se trate, sin que el bloque de la constitucionalidad permita excluir, tal como antes razonamos, una regulación autonómica de las competencias locales. Se estima, en definitiva, que el precepto no merece tacha de inconstitucionalidad, pues tal reparo habría de partir de un presupuesto hipotético basado en una mera conjetura interpretativa.

5) Artículo primero, apartado nueve, de la LRSAL, que modifica el artículo 26 de la LRBRL, sobre servicios mínimos, y artículo primero, apartado trece, que modifica el artículo 36 de la LRBRL, sobre las competencias de las Diputaciones provinciales.

El artículo 26 de la LRBRL establece los servicios que, de manera obligatoria, deben prestar los municipios y regula las formas de intervención de la Diputación provincial, o la entidad equivalente, en esta prestación, principalmente para coordinarla y reducir su coste efectivo. En el apartado 2 del precepto, de nuevo cuño, se elimina la posibilidad de dispensa y se amplía el ámbito de actuación de las Diputaciones, que “coordinarán la prestación” de una serie de servicios municipales -recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento y evacuación de aguas, limpieza viaria, acceso a núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público- “en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes”. En los párrafos segundo, tercero y cuarto del mismo apartado se establece que “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./ 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”.

El nuevo artículo 36 de la LRBRL regula también las competencias de las Diputaciones provinciales, ampliándolas. Entre otros contenidos, define como competencias propias las de “prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación”, y otras como la asistencia a la “recaudación” y “gestión financiera” y la prestación de los servicios de “administración electrónica y la contratación centralizada”. Además, cuando “detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos”.

En el informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería proponente se alude a una atribución de competencias encubierta, a través de la Diputación provincial, a la Comunidad Autónoma que vulneraría el principio de autonomía; el artículo 150 de la Constitución, en cuanto regulador de la atribución, transferencia o delegación de competencias a las Comunidades Autónomas, y la autonomía financiera que la Carta Magna consagra en su artículo 156.1.

Sin embargo, hemos de sentar que la regulación básica de las competencias de los municipios y provincias se incardina en el régimen local, sin interferencia del que disciplina las relaciones Estado-Comunidad Autónoma por el hecho de que esta se hubiere subrogado, como uniprovincial, en la posición de la Diputación. Esto es, el Principado de Asturias asume las competencias, medios y recursos que corresponden en el régimen ordinario a las Diputaciones Provinciales, pero lo hace en el marco de la legislación sobre régimen local. Se advierte una razón adicional que pugna con la denunciada infracción de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma, toda vez que la reforma sí prevé una financiación para los servicios asumidos por la Diputación, al disponerse que esta “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”.

Ha de repararse en que, con la reforma, se articula en ciertos casos la traslación de la prestación de los servicios mínimos obligatorios a las Diputaciones Provinciales, que asumen la titularidad de la competencia correspondiente -salvo que la propia Diputación entienda acreditado que su prestación por el municipio es menos costosa-, lo que supone un desapoderamiento *ex lege* de las competencias municipales en favor del ente provincial, en detrimento del grado de autonomía municipal. No se oculta que la reiterada “coordinación” es un eufemismo que encierra la asunción por las Diputaciones del control sobre la prestación de servicios básicos que forman el núcleo común de las competencias locales. Ahora bien, ha de reconocerse igualmente que nada impone que las normas básicas estatales hayan de permanecer inmutables en el tiempo o en el espacio, ya que la variabilidad de lo básico, amoldándose a las circunstancias concurrentes, ha sido corroborada por el intérprete supremo de la Constitución. En cualquier caso, la consulta formulada no versa sobre la vulneración de la garantía institucional del municipio, que se sacrifica en aras a un criterio economicista, y podría devenir

irrecognoscible en aquellos de población inferior a 20.000 habitantes que no estén en situación de acomodar su Hacienda a las exigencias de la reforma.

Por el contrario, sí se aprecia que lesiona la posición constitucional de la Comunidad Autónoma la intervención decisoria del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que se arbitra en el párrafo segundo del nuevo artículo 26.2 de la LRBRL, sobre la que no se pronuncian específicamente los órganos preinformantes. En efecto, a la luz del párrafo reseñado, el órgano al que se entrega la decisión final sobre la forma de gestión propuesta por la Diputación es el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, reduciéndose la intervención de la Comunidad Autónoma a la emisión de un informe -no vinculante- en cuanto tiene atribuida la tutela financiera de los concejos. Es patente que con esta fórmula la tutela financiera -que el Principado de Asturias está llamado a ejercer en el marco de la normativa básica estatal- se sustrae a la Comunidad Autónoma para residenciar su ejercicio en el Estado, lo que comporta un exceso de bases en la medida en que, sin detenerse en la fijación de un marco general para el ejercicio de estas funciones, se disciplina un procedimiento secundario o derivado, vaciándose las atribuciones organizativas y ejecutivas del Principado de Asturias en sus relaciones con los entes locales.

En suma, el artículo primero, apartado nueve, de la LRSAL -artículo 26.2 de la LRBRL- puede considerarse inconstitucional por infracción de los artículos 149.1.18.^a de la Constitución y 11.10 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.

En lo que afecta al nuevo artículo 36 de la LRBRL, que regula también las competencias de las Diputaciones provinciales, ha de reiterarse lo apuntado en torno al menoscabo de la autonomía municipal, si bien no se reproduce en este precepto la atribución al Ministerio anteriormente tachada.

6) Artículo primero, apartado diez, que da nueva redacción al artículo 27 de la LRBRL, sobre delegación de competencias, del "Estado y las Comunidades Autónomas", en los Municipios.

El precepto reformado establece que "1. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias./ La delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera./ La delegación deberá determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos, que ésta asigne sin que pueda suponer un mayor gasto de las Administraciones Públicas./ La delegación deberá acompañarse de una memoria económica donde se justifiquen los principios a que se refiere el párrafo segundo de este apartado y se valore el impacto en el gasto de las Administraciones Públicas afectadas sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las mismas./ 2. Cuando el Estado o las Comunidades Autónomas deleguen en dos o más municipios de la misma provincia una o varias competencias comunes, dicha delegación deberá realizarse siguiendo criterios homogéneos./ La Administración delegante podrá solicitar la asistencia de las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes para la coordinación y seguimiento de las delegaciones previstas en este apartado./ 3. Con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos, la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas podrán delegar, siguiendo criterios homogéneos, entre otras, las siguientes competencias:/ a) Vigilancia y control de la contaminación ambiental./ b) Protección del medio natural./ c) Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer./ d) Conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad Autónoma./ e) Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación

infantil./ f) Realización de actividades complementarias en los centros docentes./ g) Gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1.28.^a de la Constitución Española./ h) Gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo./ i) Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales./ j) Promoción y gestión turística./ k) Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos./ l) Liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad Autónoma o del Estado./ m) Inscripción de asociaciones, empresas o entidades en los registros administrativos de la Comunidad Autónoma o de la Administración del Estado./ n) Gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa./ o) Cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia./ 4. La Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, dictar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas, o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio. Los actos del Municipio podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante./ 5. La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado./ 6. La delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación./ El incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración autonómica delegante facultará a la Entidad Local delegada para

compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquélla./ 7. La disposición o acuerdo de delegación establecerá las causas de revocación o renuncia de la delegación. Entre las causas de renuncia estará el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante o cuando, por circunstancias sobrevenidas, se justifique suficientemente la imposibilidad de su desempeño por la Administración en la que han sido delegadas sin menoscabo del ejercicio de sus competencias propias. El acuerdo de renuncia se adoptará por el Pleno de la respectiva Entidad Local./ 8. Las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas”.

Los órganos preinformantes aluden a un exceso de bases al determinarse por el legislador estatal cómo debe ser ejercitada la delegación de competencias que le son ajenas, y al facultarse a la Entidad Local delegada para compensar automáticamente los créditos que le asistan por incumplimiento de las obligaciones financieras de la Administración autonómica delegante con otras obligaciones financieras que aquella tenga con esta.

Ante todo, hemos de reparar en que la sustancia que con la reforma se añade al anterior artículo 27 de la LRBRL atañe a las implicaciones financieras de la delegación y se dirige a garantizar los fondos precisos para su ejercicio. El resto del contenido del precepto puede entenderse avalado por las sentencias del Tribunal Constitucional ya recaídas, debiendo reconocerse que no restringe el margen de desarrollo normativo de la legislación básica, dado el carácter abierto de la delegación, que deriva tanto de su naturaleza potestativa como de la lista de mínimos de competencias delegables. En modo alguno se condiciona la delegación de competencias por la Comunidad Autónoma, reconociéndole además las correspondientes facultades de control, dirección y supervisión respecto del ejercicio que se realice de las competencias delegadas.

Aislada así la controversia en términos de suficiencia y garantía financiera, hemos de recordar la jurisprudencia constitucional expresiva de que “sólo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo” el régimen local, “haciendo prevalecer el otro título competencial (...), esto es, el

de la "Hacienda general" del artículo 149.1.14.^a de la Constitución. Así ocurrirá "cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el art. 142 CE, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 CE (Sentencias del Tribunal Constitucional 96/1990, de 24 de mayo; 237/1992, de 15 de diciembre; 331/1993, de 12 de noviembre; 171/1996, de 30 de octubre, y 233/1999, de 16 de diciembre). Podría también admitirse, tal como se invoca en el preámbulo de la LRSAL, una excepcional concurrencia de títulos competenciales, dada la "estrecha vinculación" existente entre el ámbito competencial de las entidades locales y las Haciendas locales; concluyéndose, en idéntico sentido, que las bases estatales sobre régimen local pueden ir más allá de lo que -genéricamente- correspondería al amparo del artículo 149.1.18.^a de la Constitución, siempre que así lo requiera la garantía efectiva de la autonomía local. En definitiva, dentro de esa garantía -que legitima la disciplina estatal- tienen cabida las cautelas dirigidas a la salvaguarda de la suficiencia financiera de los municipios, y, entre ellas, la que les permite compensar automáticamente los créditos derivados del impago por la Administración delegante.

Por tanto, se considera que el artículo primero, apartado diez, de la LRSAL -artículo 27 de la LRBRL- no es inconstitucional.

7) Artículo primero, apartado diecisiete, de la LRSAL, que introduce un nuevo artículo 57 bis en la LRBRL, sobre la "garantía de pago en el ejercicio de competencias delegadas".

Establece el novedoso artículo 57 bis de la LRBRL que "1. Si las Comunidades Autónomas delegan competencias o suscriben convenios de colaboración con las Entidades Locales que impliquen obligaciones financieras o compromisos de pago a cargo de las Comunidades Autónomas, será necesario que éstas incluyan una cláusula de garantía del cumplimiento de estos compromisos consistente en la autorización a la Administración General del

Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación. La citada cláusula deberá establecer, en todo caso, los plazos para la realización de los pagos comprometidos, para la reclamación por parte de la Entidad Local en caso de incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de la obligación que hubiere contraído y para la comunicación a la Administración General del Estado de haberse producido dicho incumplimiento, teniendo en cuenta el plazo que, en su caso, se pueda establecer mediante la Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a la que se refiere el apartado 3 de este artículo (...). 2. Los acuerdos de delegación de competencias y convenios de colaboración que, a la entrada en vigor de la presente norma, hayan sido objeto de prórroga, expresa o tácita, por tiempo determinado, sólo podrán volver a prorrogarse en el caso de que se incluya en los mismos la cláusula de garantía a la que hace referencia el apartado anterior. Esta norma será de aplicación a aquellos acuerdos que se puedan prorrogar, expresa o tácitamente, por vez primera con posterioridad a la citada entrada en vigor./ 3. El procedimiento para la aplicación de las retenciones mencionadas en el apartado 1 anterior y la correspondiente puesta a disposición a favor de las Entidades Locales de los fondos retenidos a las Comunidades Autónomas se regulará mediante Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a la que se refiere la disposición adicional septuagésima segunda de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013”.

En relación a la retención regulada en este precepto, invocan los órganos preinformantes la infracción de la autonomía financiera del Principado de Asturias y de la reserva de ley orgánica para regular las posibles formas de colaboración financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas recogida en el artículo 157.3 de la Constitución.

En lo que atañe a la autonomía financiera, no cabe duda de que asistimos a una colisión entre la autonómica y la local. El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 13/2007, de 18 de enero, ha reconocido que es un instrumento indispensable para la consecución de la autonomía efectiva, y

“exige que dichos entes disfruten de la plena disposición de los medios financieros precisos para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas; es decir, para posibilitar el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida en los art. 137 y 156 CE (...). Y no cabe duda de que uno de los instrumentos para alcanzar dicha suficiencia es la participación en los ingresos del Estado, que el artículo 157.1.a) CE establece como uno de los recursos de las Comunidades Autónomas”. Pero esta misma doctrina constitucional puede predicarse de las Entidades Locales, pues el artículo 137 de la Carta Magna consagra su autonomía y el 142 su suficiencia financiera y su participación en los tributos del Estado. La relación de instrumentalidad entre la autonomía financiera y la efectividad de las competencias asumidas concurre, por igual, en ambos ámbitos, local y autonómico, por lo que la controversia ha de resolverse a la luz de otros valores o principios constitucionales.

En rigor, la medida impuesta es ajena al principio de autonomía financiera, pues, de acuerdo con una reiterada doctrina constitucional, “para valorar si unas determinadas Comunidades Autónomas gozan de recursos financieros suficientes para ejercer la autonomía financiera constitucionalmente consagrada es preciso `atender al conjunto de los recursos de que puedan disponer´ y a `las competencias que les han sido atribuidas´, así como a `los servicios que gestionan´” (Sentencias 87/2003, de 11 de marzo, y 13/2007, de 18 de enero). Es claro que si algunos de esos servicios se encomiendan a otras entidades, previa valoración de su coste económico, tal montante está ya computado en la ecuación de suficiencia financiera, de modo que el detrimento derivado de la retención de fondos representa una mera compensación del ahorro ligado al impago de lo comprometido.

Al decir del Tribunal Constitucional, la autonomía financiera “se traduce en una doble exigencia: de una parte, prevenir que la utilización del poder financiero del Estado pueda `desconocer, desplazar o limitar´ las competencias materiales autonómicas. Y, de otra, evitar asimismo que la extremada prevención de potenciales injerencias competenciales acabe por socavar las

competencias estatales en materia financiera” (Sentencias 13/1992, de 6 de febrero, y 68/1996, de 4 de abril). La cautela que el legislador estatal instrumenta en nada constriñe las competencias materiales autonómicas, apreciándose que incumbe al poder financiero del Estado “el ejercicio coordinado de las competencias financieras y las competencias materiales de los entes públicos que integran la organización territorial del Estado de modo que no se produzca el vaciamiento del ámbito (...) correspondiente a `las esferas respectivas de soberanía y de autonomía de los entes territoriales´” (Sentencia 13/1992, de 6 de febrero).

En cualquier caso, entiende este Consejo que no puede hablarse de “condicionamientos indebidos” en la disponibilidad de fondos cuando tales condicionantes atienden al cumplimiento de compromisos libremente contraídos por la Comunidad, se limitan a asegurar la posición de unas entidades cuya suficiencia financiera también se garantiza en la Carta Magna y son esas entidades las que efectivamente se ocupan de la prestación de los servicios públicos que han de sufragarse con aquellos fondos. La medida que el legislador arbitra se sustenta así sobre el principio constitucional de eficiencia -el mismo que justifica la inembargabilidad de los elementos patrimoniales afectados a un servicio público-, en cuanto ampara la continuidad en la prestación de los servicios.

Cuestión distinta es la infracción de la reserva formal de ley orgánica que aprecian los órganos preinformantes. Al respecto, el Tribunal Constitucional tiene declarado que “con el art. 157.3 CE, que prevé la posibilidad de que una Ley Orgánica regule las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, no se pretendió sino habilitar la intervención unilateral del Estado en este ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico, orillando así la dificultad que habría supuesto que dicho sistema quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía. Su función no es, por tanto, como es obvio, la de establecer una reserva de Ley Orgánica en cuya virtud cualquier aspecto

atinente al nutrido grupo de recursos autonómicos enumerados en el art. 157.1 CE requiriese ineludiblemente una norma de tal rango, sino sencillamente permitir que una Ley Orgánica -la actual LOFCA- pudiese insertarse en el bloque de la constitucionalidad delimitador del concreto alcance de las competencias autonómicas en materia financiera” (por todas, Sentencia 68/1996, de 4 de abril, con cita de las Sentencias 181/1988 y 183/1988, de 13 de octubre; 260/1988, de 20 de diciembre, y 150/1990, de 4 de octubre).

En suma, aislado el propósito de la reserva, no cabe extenderla a toda regulación que incida en las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por lo que no debe entenderse vedado al legislador ordinario -*ex* artículo 149.1.14.^a del texto constitucional- el establecimiento de una cautela dirigida a salvaguardar la suficiencia financiera de las entidades locales.

8) Disposición adicional sexta de la LRSAL, referida a las comarcas.

La disposición adicional sexta establece que “Las previsiones de esta Ley se aplicarán respetando la organización comarcal en aquellas Comunidades Autónomas cuyos estatutos de autonomía tengan atribuida expresamente la gestión de servicios supramunicipales”.

Dejando de lado la quiebra del principio de seguridad jurídica que deriva de la técnica utilizada, y centrándonos en el marco competencial, hemos de recordar que el artículo 6.1 del Estatuto de Autonomía dispone que el Principado de Asturias se organiza territorialmente en municipios que recibirán la denominación tradicional de Concejos, y en Comarcas. El artículo 10.1.2 del propio Estatuto atribuye al Principado de Asturias la competencia exclusiva para “la creación de organizaciones de ámbito inferior y superior a los” Concejos, “en los términos establecidos en el artículo 6 de este Estatuto”. Finalmente, el artículo 11.10 del Estatuto señala que en el marco de la legislación básica del Estado, y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde al Principado de Asturias el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de “Régimen local”.

Como ya hemos dejado expuesto, la Sentencia del Tribunal Constitucional 179/1985, de 19 de diciembre, referida también a las comarcas, afirma que la competencia autonómica en esta materia “no excluye, ciertamente, la competencia estatal para dictar las normas básicas sobre la materia, pero sí la posibilidad de que el Estado cree o mantenga en existencia, por decisión propia, unas Entidades Locales de segundo grado que, como tales, sólo los órganos de las correspondientes Comunidades Autónomas (...) son competentes para crear o suprimir”. Y, con mayor énfasis, la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre -que declaró inconstitucional un precepto básico en el que se reconocía al Estado la facultad de atribuir competencias a las entidades enumeradas en el artículo 3.2 de la LRBRL-, argumenta que este tipo de entidades “entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas que dispongan de la correspondiente competencia./ Se trata, en consecuencia, de unas Entidades con un fuerte grado de ‘interiorización’ autonómica por lo que, en la determinación de sus niveles competenciales, el Estado no puede sino quedar al margen. Corresponde, pues, en exclusiva a las Comunidades Autónomas determinar y fijar las competencias de las Entidades locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos territoriales”.

A la vista de lo anterior, consideramos que la disposición adicional sexta, en la medida en que limita las competencias de la Comunidad Autónoma a la hora de atribuir competencias para la gestión de servicios supramunicipales a las Comarcas, arbitra un mecanismo indirecto que excepciona la aplicación del artículo 42.1 de la LRBRL. En efecto, este artículo -que no es objeto de modificación- permite a las Comunidades Autónomas, en función de las atribuciones estatutarias concretas, la constitución de comarcas para la prestación, entre otros, de servicios de ámbito supramunicipal. Sin embargo, por el juego de esta disposición adicional sexta, tal posibilidad se vería cercenada en aquellos supuestos en los que los Estatutos de Autonomía no hubieran recogido de modo expreso tal previsión, cuando ello no era exigible conforme a las bases vigentes. En definitiva, de modo indirecto, se limita la

posibilidad de que nuestra Comunidad Autónoma determine y fije las competencias de las Entidades locales que proceda a crear en su respectivo ámbito territorial.

En consecuencia, apreciamos la existencia de una doble vulneración de los preceptos integrantes del bloque de la constitucionalidad: una directa, por violentar lo dispuesto en los artículos 6.1 y 10.1.2 del Estatuto de Autonomía, y otra indirecta, por exceso de bases, sobrepasando los límites impuestos por los artículos 149.1.18.^a de la Constitución y 11.10 del Estatuto de Autonomía.

9) Disposición adicional decimoquinta, sobre la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la educación.

En esta disposición adicional se establece que "Las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales fijarán los términos en los que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se prevén como propias del Municipio, aun cuando hayan sido ejercidas por éstas, por Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o por cualquier otra Entidad Local, relativas a 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, así como 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, para lo que se contemplará el correspondiente traspaso de medios económicos, materiales y personales".

A la vista de la literalidad del precepto, no puede entenderse -como sugieren los preinformantes- que se imponga a la Comunidad Autónoma la asunción de la competencia en las materias indicadas, en cuanto que tal efecto se somete a una futura regulación en las normas que ordenan la financiación autonómica. En suma, el precepto no merece reproche, pues no es admisible recurrir ante el Tribunal Constitucional *ad cautelam* ante la eventualidad de

que, en el futuro, las leyes dictadas inspirándose en esta disposición pudieran incurrir en inconstitucionalidad.

10) Disposiciones transitorias primera, segunda y tercera, relativas a la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la salud, a servicios sociales, y a la inspección y control sanitario.

La disposición transitoria primera establece que "1. Tras la entrada en vigor de esta Ley, de acuerdo con las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud./ Las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de estas competencias, con independencia de que su ejercicio se hubiese venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local./ 2. En el plazo máximo de cinco años desde la entrada en vigor de esta Ley, las Comunidades Autónomas asumirán de forma progresiva, un veinte por cien anual, la gestión de los servicios asociados a las competencias sanitarias mencionadas en el apartado anterior./ A estos efectos la Comunidad Autónoma, elaborará un plan para la evaluación y reestructuración de los servicios./ 3. En todo caso, la gestión por las Comunidades Autónomas de los servicios anteriormente citados no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas./ 4. Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de la posibilidad de las Comunidades Autónomas de delegar dichas competencias en los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, de conformidad con el artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local./ 5. En los términos previstos en el apartado 1, y de acuerdo con las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas Locales, cada año que transcurra, dentro del periodo de cinco años anteriormente mencionado, sin que las Comunidades Autónomas hayan asumido el desarrollo del veinte por cien de los

servicios previsto en esta disposición o, en su caso, hayan acordado su delegación, los servicios seguirán prestándose por el municipio, Diputación Provincial o entidad equivalente con cargo a la Comunidad Autónoma. Si la Comunidad Autónoma no transfiriera las cuantías precisas para ello se aplicarán retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación, teniendo en cuenta lo que disponga su normativa reguladora”.

La disposición transitoria segunda determina que “1. Con fecha 31 de diciembre de 2015, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social./ Las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de estas competencias, con independencia de que su ejercicio se hubiese venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local./ 2. En el plazo máximo señalado en el apartado anterior, y previa elaboración de un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios, las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, habrán de asumir la cobertura inmediata de dicha prestación./ 3. En todo caso, la gestión por las Comunidades Autónomas de los servicios anteriormente citados no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas./ 4. Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de la posibilidad de las Comunidades Autónomas de delegar dichas competencias en los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, de conformidad con el artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local./ 5. Si en la fecha citada en el apartado 1 de esta disposición, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas no hubieren asumido el desarrollo de los servicios de su competencia prestados por los Municipios, Diputaciones Provinciales o

entidades equivalentes, Entidades Locales, o en su caso, no hubieren acordado su delegación, los servicios seguirán prestándose por el municipio con cargo a la Comunidad Autónoma. Si la Comunidad Autónoma no transfiriera las cuantías precisas para ello se aplicarán retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación, teniendo en cuenta lo que disponga su normativa reguladora”.

La disposición transitoria tercera señala que “En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, las Comunidades Autónomas prestarán los servicios relativos a la inspección y control sanitario de mataderos, de industrias alimentarias y bebidas que hasta ese momento vinieran prestando los municipios”.

En relación a estas disposiciones -que los preinformantes tachan por operar un traslado de competencias a través de una ley básica, al margen de los instrumentos del artículo 150.2 de la Carta Magna- debe repararse, en primer término, en que su alcance es sustancialmente distinto al de la disposición adicional anteriormente analizada. En efecto, aunque medie también en las dos primeras la remisión a “las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas”, en las transitorias primera, segunda y tercera se fija una fecha para la asunción de las competencias -la de entrada en vigor de la LRSAL, el “31 de diciembre de 2015” y “el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley”, respectivamente-, al tiempo que las dos primeras disciplinan o anticipan un límite a la gestión autonómica -que “no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas”- y las consecuencias de la falta de asunción efectiva de los servicios.

Ambas normas tienen también en común que disponen sobre competencias sectoriales que, estatutariamente, corresponden a las Comunidades Autónomas, pues con ellas adopta el legislador estatal una serie de decisiones sobre la titularidad y el ejercicio de las competencias en materia de sanidad (recogida en el artículo 11.2 de nuestro Estatuto de Autonomía) y servicios sociales (artículo 10.1.24 del Estatuto). Ya hemos reiterado que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la concreción de las competencias

locales queda deferida al legislador competente por razón de la materia, y que las bases estatales pueden ir más allá de lo que -genéricamente- correspondería al amparo del artículo 149.1.18.^a de la Constitución, siempre que así lo requiera la garantía efectiva de la autonomía local, pero no cuando se desenvuelven, como sucede en este caso, en sentido inverso. Así, el Estado puede -*ex* artículos 137 y 149.1.18.^a de la Constitución- incorporar ámbitos sectoriales al núcleo común de la autonomía municipal, imponiendo en ellos el reconocimiento de competencias locales por el legislador sectorial, pero se desconoce el título en cuya virtud se despoja a los municipios de cometidos que venían desempeñando cuando nos encontramos en áreas o espacios de reconocida competencia autonómica.

Igualmente, se estima que no puede una ley ordinaria -al margen de los mecanismos específicos contemplados en el artículo 150.2 de la Constitución- trasladar competencias a la Comunidad Autónoma, y, mucho menos, imponer la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias que se sustraen a los municipios.

En consecuencia, las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera de la LRSAL vulneran las competencias del Principado de Asturias en materia de régimen local, no encuentran amparo en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución y se instrumentan en un soporte contrario a las determinaciones de nuestra norma fundamental que efectúan un reparto de materias entre diversos instrumentos normativos, de modo que no puede una ley ordinaria desconocer las reservas de procedimiento a que la Carta Magna sujeta ciertos supuestos materiales en su artículo 150.2, imponiendo para su regulación reservas con tramitación singular.

QUINTA.- Conclusiones

Sobre la base de lo expuesto, este Consejo estima que, entre los preceptos cuestionados:

a) Se considera inconstitucional el artículo primero, apartado siete, de la LRSAL, que incluye un nuevo artículo 24 bis en la LRBRL, sobre "entes de

ámbito territorial inferior al Municipio”, en lo relativo al inciso “que carecerán de personalidad jurídica” de su apartado 1, pues al desnaturalizar la figura de la parroquia rural violenta la competencia autonómica *ex* artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía y lo dispuesto en el artículo 6.2 del mismo.

b) Se reputa inconstitucional el artículo primero, apartado siete, de la LRSAL, en cuanto el apartado 3 del nuevo artículo 24 bis de la LRBRL restringe la creación de estas entidades menores al supuesto en que resulte “una opción más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados”, desconociendo que estamos ante entidades que entran “en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas” y no es la eficiencia el único valor de relevancia constitucional en juego, ni queda adecuadamente enmarcada, al no referirse al conjunto de la Hacienda municipal.

c) Se estima inconstitucional el artículo primero, apartado nueve, de la LRSAL, que da nueva redacción al artículo 26.2, párrafo segundo, de la LRBRL, en cuanto que, para la determinación de la forma de gestión de los servicios asumidos por las Diputaciones, incluye una disciplina adjetiva, atribuyendo la función decisoria a un órgano estatal con vaciamiento de las competencias organizativas y ejecutivas del Principado de Asturias en sus relaciones con los entes locales, conforme al bloque de los artículos 149.1.18.^a de la Constitución y 11.10 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.

d) Se considera inconstitucional la disposición transitoria cuarta de la LRSAL, en cuanto violenta la competencia del Principado de Asturias sobre el régimen de “creación de organizaciones de ámbito inferior” al concejo *ex* artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía -pues no puede dissociarse la competencia para la creación de la extintiva- y la consagración estatutaria de la personalidad de la parroquia rural.

e) Se estima inconstitucional la disposición adicional sexta de la LRSAL, en cuanto restringe los ámbitos funcionales de la organización comarcal en colisión con lo dispuesto en los artículos 6.1 y 10.1.2 del Estatuto de Autonomía e incurre en exceso de bases a la luz de los artículos 149.1.18.^a de la Constitución y 11.10 del Estatuto de Autonomía.

f) Se estiman inconstitucionales las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera de la LRSAL, relativas a la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la salud, a servicios sociales y a la inspección y control sanitario, en cuanto despojan a los municipios de sus cometidos en sectores de reconocida competencia autonómica e imponen al Principado de Asturias la asunción de competencias al margen de sus instrumentos constitucionales.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que existen fundamentos jurídicos suficientes para la interposición de recurso de inconstitucionalidad frente al artículo primero, apartados siete y nueve, la disposición adicional sexta y las disposiciones transitorias primera, segunda, tercera y cuarta, todos ellos de 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.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.