

## Sección del Tribunal Constitucional

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**10666** *Pleno. Sentencia 168/2016, de 6 de octubre de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 1995-2014. Interpuesto por el Gobierno del Principado de Asturias en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Competencias sobre régimen local: pérdida parcial de objeto del recurso de inconstitucionalidad (SSTC 41/2016 y 111/2016), interpretación conforme de la disposición legal estatal que salva la organización comarcal estatutariamente prevista en la gestión de servicios supramunicipales.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1995-2014, interpuesto por el Letrado del servicio jurídico del Principado de Asturias, en representación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, contra los apartados 7 y 9 del art. 1, el art. 2.2 y las disposiciones adicional sexta y transitorias primera a cuarta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, por vulneración de la Constitución (art. 149.1.18) y del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias (arts. 6, 10.1.2 y 11.10). Ha sido ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 28 de marzo de 2014, el Letrado del servicio jurídico del Principado de Asturias, en representación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, interpone recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

2. El recurso de inconstitucionalidad impugna las previsiones siguientes:

a) El art. 24 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), introducido por el art. 1.7 de la Ley 27/2013. El art. 10.1.2 del Estatuto de Autonomía para Asturias (EAAst) atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva para la creación de organizaciones territoriales de ámbito inferior al municipio de acuerdo con la posibilidad prevista en el art. 148.2 CE (cita SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 2; 214/1989, de 21 de diciembre, FFJJ 4 y 6; 103/2013, de 25 de abril, FJ 4, y 143/2013, de 11 de julio, FJ 4). La señalada previsión efectúa una remisión al art. 6 EAAst, que reconoce expresamente la personalidad jurídica de las denominadas «parroquias rurales». El Principado de Asturias ha aprobado en consonancia con esta

previsión estatutaria la Ley 11/1986, de 20 de noviembre, por la que se reconoce la personalidad jurídica de la parroquia rural.

Sobre esta base, el recurso razona primero la inconstitucionalidad del inciso «que carecerán de personalidad jurídica» del nuevo art. 24 bis.1 LBRL. Esta previsión, junto a la introducción del nuevo art. 3.2 y la supresión del art. 45, todos de la Ley de bases de régimen local, supondrían la pérdida de la condición de entidad local con personalidad jurídica propia de las parroquias rurales que se creen a partir de la entrada en vigor de la Ley 27/2013. Se produciría así un «efecto cierre» o desplazamiento de la legislación autonómica. Habría, en particular, la vulneración de las competencias atribuidas al Principado de Asturias (art. 10.2 EAAst), así como la infracción de las normas sobre organización territorial del Estatuto de Autonomía (art. 6.2), que, integradas en el bloque de la constitucionalidad, obligan a las leyes tanto autonómicas como estatales. A su vez, la fijación de regímenes diferenciados para situaciones de hecho semejantes en función de la preexistencia del ente local menor pudiera merecer per se un reproche de inconstitucionalidad.

Por otra parte, el art. 24 bis.3 LBRL somete la creación de este tipo de entidades a la condición de que resulte más eficiente que la administración desconcentrada de núcleos de población separados. Tal previsión sería vaga o abierta, admitiendo con ello una pluralidad de desarrollos posibles. A su vez, la sostenibilidad financiera es un requisito que podría entenderse referido al conjunto de la hacienda municipal, no solo a la organización o prestación de determinados servicios. No obstante, al establecerlo, el Estado habría vulnerado las competencias autonómicas al intervenir en un «ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas». A su vez, la eficiencia no es el único valor de relevancia constitucional en la prestación de servicios públicos; las Comunidades Autónomas han de poder atender otros mediante estas estructuras desconcentradas.

b) La disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013. Vulneraría igualmente las competencias autonómicas al prever la disolución de las entidades locales menores que incumplan una obligación de presentación de cuentas. Desconocería que estas organizaciones forman parte del ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas. La previsión no hallaría cobertura tampoco en las reglas 13 y 14 del art. 149.1 CE; la supresión de estas entidades no comporta necesariamente una mejora de la eficiencia o sostenibilidad de la estructura administrativa.

c) La disposición adicional sexta de la Ley 27/2013, conforme a la que «las previsiones de esta Ley se aplicarán respetando la organización comarcal en aquellas Comunidades Autónomas cuyos estatutos de autonomía tenga atribuida expresamente la gestión de servicios supramunicipales». Según el art. 42.1 LBRL, las Comunidades Autónomas pueden, en función de sus concretas atribuciones, constituir comarcas para la prestación de servicios de carácter supramunicipal. La disposición controvertida vendría a impedir que ello sea posible si no está expresamente previsto en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma. Quedaría salvaguardada la organización comarcal desarrollada efectivamente en las Comunidades Autónomas, pero no por ello el Estado habría dejado de desbordar el art. 149.1.18 CE. Habría vulnerado, en particular, las competencias estatutarias del Principado de Asturias. Conforme al art. 6 EAAst, esta Comunidad Autónoma se organiza territorialmente en municipios y comarcas. A su vez, en el marco de la competencia autonómica de desarrollo del régimen local (art. 10.1.2 EAAst), se ha regulado por ley el procedimiento de creación de comarcas en el Principado de Asturias (Ley 3/1986). Tal legislación no ha sido desarrollada. No podría serlo ya en modo alguno como consecuencia de la disposición adicional controvertida, que habría desconocido 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» por tratarse de entidades que cuentan con «un fuerte grado de 'interiorización' por lo que, en la determinación de sus niveles competenciales, el Estado no puede sino quedar al margen» (STC 214/1989, de 21 de diciembre). La previsión impugnada sería, pues, contraria a los arts. 6.1, 10.1.2 y 11.10 EAAst, así como art. 149.1.18 CE.

d) El art. 26.2 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.9 de la Ley 27/2013, que atribuye facultades de coordinación a la diputación provincial respecto de determinados servicios municipales. Vulneraría las competencias estatutarias del Principado de Asturias (art. 11.10 EAAst), en cuanto Comunidad Autónoma que se subroga en la posición de la diputación, sin suprimirla (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3). Tal vulneración resultaría del sometimiento del plan provincial a la aprobación del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; se instauraría con ello un control sobre la actividad autonómica no tipificado en la Constitución o el Estatuto de Autonomía. Habría vulneración de los principios de subsidiaridad y proximidad en la prestación del servicio, teniendo en cuenta la ausencia de pruebas en cuanto a que la atribución de la gestión de aquellos servicios a la Diputación comporte mejoras en términos de eficacia, eficiencia o sostenibilidad. A su vez, se habrían atribuido competencias a Principado de Asturias sin previsión de financiación.

e) Las disposiciones transitorias primera a tercera de la Ley 27/2013, relativas a servicios que vienen prestando los entes locales en materia de salud (disposición transitoria primera), servicios sociales (disposición transitoria segunda) y servicios de inspección sanitaria (disposición transitoria tercera). La Ley 27/2013 atribuye ahora estas competencias y su ejercicio a las Comunidades Autónomas. Bajo determinadas condiciones o con sujeción a plazos de implantación (salud y servicios sociales), el Estado estaría utilizando una simple ley básica (ordinaria) para atribuir competencias a las Comunidades Autónomas. La Ley 27/2013 habría desconocido que las leyes básicas no pueden atribuir competencias a las Comunidades Autónomas, que las competencias autonómicas son las previstas en los Estatutos y que una ampliación extraestatutaria solo puede canalizarse en el marco del art. 150.2 CE. Vulnerarían por ello los arts. 149.1.18 y 150.2 CE, así como las competencias del Principado de Asturias en materia de régimen local.

3. Mediante providencia de 27 de mayo de 2014 el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda admitir a trámite el presente recurso, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones, y ordenar la publicación de la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado»; publicación que se produce en el núm. 132 de 31 de mayo de 2014.

4. Por escrito registrado en este Tribunal el 5 de junio de 2014, el Presidente del Congreso de los Diputados comunica el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

5. Por escrito registrado en este Tribunal el 11 de junio de 2014, el Presidente del Senado comunica el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC.

6. Por escrito registrado en este Tribunal el 11 de junio de 2014, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, comparece en el proceso y solicita la ampliación en ocho días del plazo de quince establecido para formular alegaciones habida cuenta del número de asuntos que penden en la Abogacía del Estado.

7. Por providencia de 12 de junio de 2014 el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda tener por personado al Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta y conceder la prórroga solicitada.

8. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presenta el 2 de julio de 2014 en el Registro General de este Tribunal Constitucional su escrito de alegaciones.

El indicado escrito incluye una serie de consideraciones destinada a contextualizar la Ley 27/2013. Describe ampliamente el marco normativo europeo y nacional relativo a la estabilidad presupuestaria y a la sostenibilidad financiera. A la vista del art. 3 del Tratado

de estabilidad, coordinación y gobernanza en la Unión Europea y Monetaria, firmado por España el 2 de marzo de 2012, los presupuestos de las Administraciones públicas deben estar equilibrados o en superávit. Tras referirse a la legislación nacional adoptada a partir de 2001 en orden a la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos, el Abogado del Estado se detiene en la incorporación de la exigencia de estabilidad presupuestaria en la Constitución (reforma del art. 135 CE de 27 de septiembre de 2011), que vino «justificada por el propio significado de la Unión Económica y Monetaria» (cita el dictamen 164/2012 del Consejo de Estado). La reforma representa la primera apertura expresa de la Constitución al ordenamiento europeo y consagra una nueva atribución de competencias. La Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera desarrolla el art. 135 CE e incorpora las exigencias europeas de estabilidad presupuestaria. Sus medidas resultan necesarias para dar cumplimiento, no solo al mandato constitucional, sino también a los compromisos de España ante la Unión Europea.

La Ley 27/2013 proviene del plan nacional de reformas 2013 remitido por el Consejo de Ministros a la Unión Europea, que pretende perseverar en la corrección de los desequilibrios presupuestarios y sentar las bases de la recuperación económica y de la creación de empleo. La Ley 27/2013 no es desarrollo estricto del nuevo art. 135 CE, pero responde al objetivo de traducir sus principios en esta relevante parte de la Administración pública española a través de las siguientes medidas: actualización de las competencias municipales, fortalecimiento de las diputaciones provinciales, cobertura presupuestaria completa del coste de las competencias delegadas, garantías de estabilidad presupuestaria en los convenios interadministrativos y en el ejercicio de la iniciativa local para el desarrollo de actividades económicas, impulso del redimensionamiento del sector público local, gestión eficiente y sostenible de los servicios públicos, sistema retributivo responsable y homogéneo y fortalecimiento de la función interventora municipal y el control interno.

En cuanto a los títulos competenciales que soportarían la reforma, el Abogado del Estado se refiere a los apartados 18, 14 y 13 del art. 149.1 CE. El primero, sobre bases del régimen local, cubriría las regulaciones destinadas a concretar la autonomía constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141.1 CE) y los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales, «sin que quepa equiparar 'régimen local' o 'régimen jurídico de las Administraciones locales' con 'autonomía local'» porque «los imperativos constitucionales derivados del art. 137 CE, por un lado, y del art. 149.1.18 CE, por otro, no son coextensos» (SSTC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2, y 240/2006, de 20 de julio, FJ 8). La regulación del régimen local incluida en los Estatutos autonómicos reformados a partir de 2006 debería entenderse «sin perjuicio de las relaciones que el Estado puede legítimamente establecer con todos los entes locales» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 36). Las previsiones estatutarias «deben respetar en todo caso la competencia básica que al Estado corresponde en la materia» (STC 143/2013, de 11 de julio, FJ 36, se cita también la STC 103/2013, de 25 de abril). Tales previsiones interiorizarían el régimen local en cada Comunidad Autónoma en el sentido de que proporcionan guía al legislador autonómico, pero debería prevalecer la norma básica estatal, si entrara en conflicto con ellas.

El art. 149.1.14 CE, sobre hacienda general, cubriría específicamente la normativa estatal sobre las instituciones comunes a las distintas haciendas, la coordinación entre las haciendas estatal y locales y garantía de la suficiencia financiera de los entes locales prevista en el art. 137 CE (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4, y las Sentencias que allí se citan). La estrecha vinculación entre el régimen local y la hacienda local justificaría que la Ley 27/2013 cite conjuntamente ambos títulos, tal como ha admitido la doctrina constitucional (STC 233/1999), sin perjuicio de que varias de sus disposiciones serían directamente incardinables en el art. 149.1.14 CE.

La Ley 27/2013 no cita específicamente el art. 149.1.13 CE, sobre ordenación general de la economía, pero, en realidad, sería el «título fundamental» que la habilita. La reforma no desarrolla estrictamente el nuevo art. 135 CE, pero se justifica primariamente en sus principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Trata, en particular, de ajustar el régimen jurídico básico de los entes locales a Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La estabilidad presupuestaria sería una

exigencia material de supervivencia de la Unión Europea, asumida formalmente por el constituyente español, que afecta a la distribución de competencias y a los cánones de enjuiciamiento aplicables. La mencionada Ley Orgánica, antes de la reforma constitucional, habría debido apoyarse en los apartados 11, 13, 14 y 18 del art. 149.1 CE (STC 134/2011, de 20 de julio); ahora está directamente habilitada por el art. 135 CE (STC 157/2011, de 18 de octubre, y otras). Por lo mismo, la Ley 27/2013 se apoyaría ahora de modo fundamental, dado el nuevo contexto constitucional, en el art. 149.1.13 CE. Este título justificaría una mayor extensión de las bases del régimen local, teniendo en cuenta que en todo caso el concepto de bases es dinámico y, por tanto, variable en función, tanto de las apreciaciones del titular de la competencia como de las circunstancias. De las nuevas circunstancias y, en particular, de la grave crisis económica que atraviesa el euro se habría hecho eco el Tribunal Constitucional (AATC 95/2011, de 21 de junio, FJ 5; 96/2011, de 21 de junio, FJ 5; 108/2011, de 5 de julio, FJ 5; 147/2012, de 16 de julio, FJ 6, y 160/2011, de 22 de noviembre, FJ 3).

Los factores de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad de las Administraciones locales serían principios rectores que funcionan ahora con la misma intensidad que la garantía de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE). Tal garantía habría resultado «modalizada» por aquellos objetivos que, en consonancia con la política financiera de la Unión Europea, ha acogido el legislador constitucional; objetivos que tendrían un carácter esencial en su realización desde abajo, dentro del régimen jurídico de los entes locales (se cita el dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de la Ley controvertida).

El Abogado del Estado sintetiza la doctrina constitucional relativa a los límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Esa autonomía (arts. 2 y 137 CE) es una vertiente de la autonomía política, entendida como capacidad de elaborar políticas propias. Supone la plena disponibilidad de los ingresos sin condicionamientos indebidos. No obstante, tal autonomía no se establece constitucionalmente con carácter absoluto (STC 134/2011, FJ 8). El ejercicio de las competencias autonómicas de carácter financiero debe estar presidido por las directrices de cooperación y coordinación. A su vez, el Estado está legitimado para dictar legislación de estabilidad presupuestaria limitadora de la capacidad financiera y presupuestaria de las Comunidades Autónomas. Puede establecer, no solo límites presupuestarios en materia concretas, sino también topes generales a los propios presupuestos; la sujeción de las Comunidades Autónomas al principio de estabilidad presupuestaria es constitucionalmente legítima (STC 134/2011, FFJJ 7 y 8). El Estado es garante del «equilibrio económico general» y competente para «conseguir estabilidad económica, interna y externa» (STC 62/2001, FJ 4 y otras). En relación con los planes de saneamiento y control, son legítimos «los controles que resulte necesario ejercer para garantizar el cumplimiento de las facultades emanadas de las potestades de coordinación» (STC 134/2011, FFJJ 9–11). No es un control indebido la autorización estatal para que las Comunidades Autónomas puedan concertar operaciones de crédito en el extranjero, para emitir deuda pública o cualquier otra apelación al crédito público [STC 134/2011, FJ 8 e)]. A la vista de esta doctrina, resultaría innegable que la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera es perfectamente compatible con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

El Abogado del Estado, se refiere específicamente a las impugnaciones del recurso de inconstitucionalidad.

a) Respecto del art. 24 bis LBRL, introducido por el art. 1.7 de la Ley 27/2013, el Abogado del Estado cita doctrina constitucional para defender que la autonomía local (STC 214/1989) y las competencias autonómicas (STC 179/1985) no impiden una regulación básica ex art. 149.1.18 CE sobre entidades locales de segundo grado, sin perjuicio de que tal regulación deba ponderar los intereses locales y tener en cuenta que la decisión concreta de creación o supresión corresponde a las Comunidades Autónomas (SSTC 121/2012, de 5 de junio, 159/2001, de 5 de julio). La Ley 27/2013 se movería dentro de estos contornos: no supone creación ni extinción de las entidades inframunicipales; no altera su régimen competencial; establece su regulación por remisión a la que adopten las Comunidades Autónomas; conserva todas las entidades existentes

(disposiciones transitorias cuarta y quinta de la Ley 27/2013), imponiendo solo una carga para la conservación de su personalidad jurídica (la remisión de las cuentas al órgano competente); aunque hurta de personalidad jurídica a las de nueva creación, no impone su desaparición, teniendo en cuenta que se trata de entidades que, según la doctrina constitucional, aun con personalidad jurídica, forman parte del municipio, que actuaría en régimen de descentralización (STC 214/1989).

b) La disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013 no suprimiría las entidades inframunicipales existentes; impondría solo una carga: la remisión de las cuentas al órgano competente. El art. 149.1.14 CE habilita esta regulación, habida cuenta de que permite al Estado disciplinar las instituciones comunes a las distintas haciendas y las medidas para su coordinación y para subvenir a su suficiencia (STC 130/2013, FJ 4). La Comunidad Autónoma puede optar por conservarla como ente desconcentrado, asimilándola a las de nueva creación conforme al régimen diseñado en el art. 24 bis LBRL.

c) El Abogado del Estado nada alega respecto de la impugnación de la disposición adicional sexta de la Ley 27/2013.

d) El art. 26.2 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.9 de la Ley 27/2013, no vulneraría las competencias del Principado de Asturias. Este Principado no puede resguardarse en su condición de Comunidad Autónoma para desatender las funciones que corresponden a las provincias, que quedan absorbidas y embebidas por la organización autonómica, pero no eliminadas, borradas o difuminadas. Por tanto, tal naturaleza no le autoriza para desentenderse de la legislación básica que el Estado promulga legítimamente en ejercicio de sus competencias. El recurso utilizaría argumentos contradictorios al defender la garantía institucional de la provincial frente al legislador estatal y al propio tiempo negar virtualidad a la coordinación de servicios, que es función propia y primigenia de la provincia, con invocación de la condición de Comunidad Autónoma del Principado de Asturias.

En ejercicio de su amplio margen de configuración (SSTC 240/2006, 157/2011, 121/2012 y 108/2013) y en consonancia con la honda tradición de la provincia dentro del ordenamiento español (sucintamente resumida), ha optado por revitalizarla para la consecución de fines constitucionales (eficacia, eficiencia y estabilidad presupuestaria); favorece la gestión coordinada en detrimento de la gestión municipal aislada porque ello permite aplicar economías de escala y realizar una más eficiente asignación de recursos públicos.

La regulación controvertida persigue la mayor calidad de los servicios al menor costo posible mediante cuatro elementos. En primer lugar, la gestión coordinada está prevista para municipios de menos de 20.000 habitantes en el entendido de que los de mayor población disponen de una organización e ingresos que permiten la prestación eficiente de los servicios públicos. En segundo lugar, tal gestión se aplica a servicios concretos, tasados y predeterminados. Se trata de servicios que, por su configuración y naturaleza, admiten una eficaz prestación desde una perspectiva supramunicipal. La prestación coordinada de un máximo de seis servicios en modo alguno puede suponer un desapoderamiento de las competencias municipales. En tercer lugar, el criterio determinante de la aplicación de estas fórmulas de cooperación es el «coste efectivo», como elemento objetivo, ponderable, fácilmente calculable y cierto de acuerdo con el art. 116 ter LBRL. En cuarto lugar, el legislador básico ha desarrollado el principio constitucional de coordinación (art. 103.1 CE) como técnica de acomodación de competencias en un Estado complejo.

En este orden de ideas, el Abogado del Estado destaca que el art. 26.2 LBRL presupone y activa la intervención de tres Administraciones territoriales. En primer lugar, hay la intervención decisiva del propio municipio. El mecanismo solo actúa con su previo consentimiento y siempre de modo reversible; el municipio puede recuperar después la gestión aislada si acredita que está supondrá un menor coste efectivo. De modo que conservaría la facultad de «adherirse» o «descolgarse» de esta forma de coordinación por lo que su autonomía en nada resultaría afectada. En segundo lugar, hay la intervención de la Administración general del Estado; su competencia en materia de hacienda general y bases del régimen local se concreta aquí en la aprobación de la propuesta de la diputación,

configurada como control de estricta legalidad que atiende exclusivamente al cumplimiento del criterio de suficiencia financiera precisado en el art. 7 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Hay también el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma que ostenta la tutela financiera.

e) Las disposiciones transitorias primera a tercera serían consecuencia de la nueva ordenación de las competencias propias de los entes locales. El legislador básico, por razones de racionalización y sostenibilidad financiera, estima que los entes locales no deben ejercer determinadas competencias. Tales disposiciones se limitan a suprimir de las competencias propias de los entes locales funciones en materias que estaban configuradas como tales en la anterior redacción del art. 25.2 LBRL. Esto no significa que el Estado haya atribuido la titularidad de estas funciones a las Comunidades Autónomas. Tales funciones (sobre servicios sociales, educación, asistencia sanitaria e inspección de sanidad) están ya estatutariamente atribuidas a las Comunidades Autónomas. Estas están llamadas a ejercer las funciones que les corresponden, que hasta ahora la legislación básica estatal había atribuido a las entidades locales. La Ley se limita a aplicar el régimen constitucional de distribución de competencias sin innovación alguna. La alternativa de que el Estado asumiera tales competencias sí sería inconstitucional. Por otra parte, la atribución de estas funciones se halla supeditada claramente en cada caso a lo que prevean las normas de financiación autonómica y local.

9. Por providencia de 4 de octubre de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 6 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El Letrado del Servicio Jurídico del Principado de Asturias, en representación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, interpone recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local por vulneración, en resumen, del orden constitucional de distribución de competencias y del Estatuto de Autonomía para Asturias (EAAst). El Abogado del Estado se opone al recurso, razonando que las previsiones impugnadas se ajustan a la Constitución y al Estatuto de Autonomía para Asturias.

Tras la interposición del recurso de inconstitucionalidad, la Ley 18/2015, de 9 de julio, ha modificado la disposición transitoria séptima de la Ley 27/2013, que no ha sido impugnada en este proceso constitucional. En consecuencia, la reforma no ha afectado al objeto del presente recurso.

2. La Ley 27/2013 ha sido ya objeto de las SSTC 41/2016, de 3 de marzo («BOE» núm. 85, de 8 abril de 2016), y 111/2016, de 9 junio («BOE» núm. 170, de 15 de julio de 2016), resolutorias de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, respectivamente, por la Asamblea de Extremadura (núm. 1792-2014) y la Junta de Andalucía (núm. 1959-2014). Las indicadas Sentencias cobran relevancia en el presente proceso bajo los siguientes puntos de vista:

a) El presente recurso impugna previsiones que aquellas Sentencias han declarado ya inconstitucionales y nulas: las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera, así como la cuarta.3, en cuanto al inciso «Decreto del órgano de gobierno de», todas de la Ley 27/2013 [STC 41/2016, FFJJ 7 c) y 13]. También los siguientes incisos del art. 26.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), en la redacción dada por el art. 1.9 de la Ley 27/2013: «al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas» y «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.» [STC 111/2016, FJ 12 d)]. De acuerdo con la consolidada doctrina constitucional [entre otras, STC 139/2011, de 14 de septiembre, FJ 3 b)], la expulsión del ordenamiento jurídico de estas previsiones determina la pérdida sobrevenida

de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, en lo que se refiere a las impugnaciones dirigidas contra ellas.

b) Aquellos recursos de inconstitucionalidad y el presente suscitan controversias competenciales similares, en términos generales, por lo que la doctrina de las SSTC 41/2016 y 111/2016 sirve para responder a las impugnaciones aún subsistentes del recurso interpuesto por el Gobierno asturiano. De acuerdo con una pauta no infrecuente (por ejemplo, SSTC 138/2013, de 6 de junio, FJ 1, y 28/2016, de 18 de febrero, FJ 2), cabe dar aquí por reproducidos los fundamentos jurídicos que la STC 41/2016 dedica a la presentación de la Ley 27/2013 (FFJJ 2 y 10) y al encuadramiento de la controversia competencial (FFJJ 3 y 4), así como al significado de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) y al alcance de las bases del régimen local (art. 149.1.18 CE), singularmente en lo relativo a la organización y las competencias locales (FFJJ 5 y 9). También los fundamentos jurídicos de la STC 111/2016 relativos a las competencias provinciales (FFJJ 11 y 12).

c) Las SSTC 41/2016 y 111/2016 han desestimado impugnaciones formuladas entonces por la Asamblea de Extremadura y la Junta de Andalucía que el presente recurso plantea en términos análogos; se refieren al mismo precepto y se basan en los mismos motivos. Es el caso del apartado 3 del art. 24 bis LBRL (introducido por el art. 1.7 de la Ley 27/2013) y de la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013, a los que también este recurso imputa una extralimitación de la competencia que el art. 149.1.18 CE atribuye al Estado con vulneración correlativa de las competencias autonómicas sobre régimen local. A la vista de esta coincidencia objetiva, de acuerdo con la doctrina constitucional (STC 172/1998, de 23 de julio, FJ 2) y siguiendo la pauta de la STC 111/2016, FJ 2 c), procede desestimar estas impugnaciones por remisión a la STC 41/2016, FJ 7 b) y c), salvo en el extremo respecto del que se aprecia la pérdida sobrevenida de objeto –el inciso de la disposición transitoria cuarta.3 de la Ley 27/2013 anulado por la STC 41/2016, FJ 7 c).

Corresponde igualmente desestimar por remisión un motivo de inconstitucionalidad dirigido contra el art. 24 bis.1, en la redacción dada por el art. 1.7 de la Ley 27/2013 [STC 41/2016, FJ 7 b)]. No obstante, según razonaremos con detenimiento después, el Letrado del Servicio Jurídico del Principado de Asturias, al formular esta impugnación, ha añadido otro motivo que requerirá la correspondiente respuesta. Del mismo modo, el presente recurso, al igual que el formulado en su día por la Junta de Andalucía, plantea la impugnación de los extremos todavía subsistentes del nuevo art. 26.2 LBRL, pero basándola en diferentes razones. Por tanto, no cabe la resolución por remisión. A su vez, se recurre ahora por vez primera la disposición adicional sexta de la Ley 27/2013.

3. El Consejo de Gobierno del Principado de Asturias impugna el apartado 1 del 24 bis LBRL, introducido por el art. 1.7 de la Ley 27/2013.

a) El art. 24 bis.1 LBRL establece un determinado régimen para los entes de ámbito inframunicipal creados a partir de la entrada en vigor de la reforma (o, más precisamente, los que no estuvieran en proceso de constitución antes del 1 de enero de 2013: disposición transitoria quinta de la Ley 27/2013). En particular, configura estas organizaciones como entes desconcentrados del municipio sin el carácter de entidad local y sin personalidad jurídica propia.

Según el recurso de inconstitucionalidad, el art. 24 bis.1 LBRL plantea dos órdenes de problemas. En primer lugar, refiriéndose a organizaciones locales que entran dentro del ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas, no hallaría cobertura en el art. 149.1.18 CE, vulnerando en consecuencia las competencias del Principado de Asturias. En segundo lugar, vulneraría una norma material sobre organización territorial autonómica incluida en el Estatuto de Autonomía para Asturias: el art. 6.1, que reconoce expresamente la personalidad jurídica de las denominadas «parroquias rurales». El recurrente considera que el legislador básico estatal está obligado a respetar el Derecho local estatutario; no habiéndolo hecho en este caso, debería declararse la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «que carecerán de personalidad jurídica» del art. 24 bis, apartado 1, LBRL.



La primera impugnación fue ya abordada en la STC 41/2016, que la desestimó, afirmando el carácter de legislación básica en virtud del art. 149.1.18 CE de la previsión recurrida. Corresponde, pues, volver a desestimarla ahora por remisión al fundamento jurídico 7 b) de esa Sentencia, según acabamos de razonar.

El segundo problema de constitucionalidad ha sido planteado por vez primera en este recurso, por lo que habremos de resolverlo específicamente ahora.

b) Por un lado, el «Estatuto, en tanto que “norma institucional básica” (art. 147.1 CE), puede contener las “líneas fundamentales o la regulación esencial” del régimen local en el ámbito territorial la Comunidad Autónoma» [SSTC 41/2016, FJ 3 a); 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 36 y 37, y 103/2013, de 25 de abril, FJ 4]; también la STC 132/2012, de 19 de junio, FJ 3, en relación con el «régimen esencial de la organización de los consejos insulares» incluido en el Estatuto de Autonomía de les Illes Balears]. Por otro lado, la legislación básica puede, en cuanto tal, establecer un «denominador común normativo» [entre otras, STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 8 a)], en este caso en materia de régimen local en virtud del art. 149.1.18 CE (STC 214/1989, de 21 de septiembre, FJ 1). Bajo esta perspectiva, puede concebirse el art. 6.1 EAAst, en una primera aproximación, como una línea fundamental o regulación esencial del régimen local del Principado de Asturias; y el art. 24 bis LBRL, como una norma formal y materialmente básica adoptada para ser aplicada en todas las Comunidades Autónomas [sobre esto último: STC 41/2016, FJ 7 b)].

Estos preceptos han establecido regulaciones radicalmente inconciliables: si el art. 6.1 EAAst garantiza la personalidad jurídica a los entes locales menores del Principado de Asturias (denominados «parroquias rurales»), el art. 24 bis LBRL se la niega a los de todas las Comunidades Autónomas, incluidos los del Principado de Asturias, configurándolos como organizaciones municipales desconcentradas. De modo que, como consecuencia de la Ley 27/2013, se ha producido una contradicción sobrevenida entre la legislación básica estatal –dictada legítimamente al amparo del art. 149.1.18 CE como mínimo común denominador normativo– y una norma estatutaria –que venía expresando una línea fundamental del régimen local de una concreta Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), coincidente, por lo demás, con la directriz básica aplicada hasta ahora en todo el territorio nacional (art. 45 LBRL, derogado por el art. 1.14 de la Ley 27/2013).

Conforme a la doctrina constitucional, el Estatuto puede contener las líneas fundamentales del régimen local en el ámbito territorial la Comunidad Autónoma, «pero solo con el fin de “vincular al legislador autonómico” y respetando “en todo caso la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE, por cuanto la expresión “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” engloba a las Administraciones locales”» [SSTC 41/2016, FJ 3 a); 31/2010, FFJJ 36 y 37, y 103/2013, FJ 4]. De modo que el Derecho local estatutario no puede vincular al legislador estatal del régimen local ni «impedir de ninguna manera el ejercicio de esa competencia estatal» (STC 31/2010, FJ 37). Al contrario, es este el que debe respetar «en todo caso la competencia básica que al Estado corresponde». Consecuentemente, una norma estatutaria de régimen local no puede funcionar como límite al ejercicio de la competencia constitucionalmente atribuida al Estado en esta materia (art. 149.1.18 CE). No puede imposibilitar que este reforme las bases –en este caso para negar el atributo de la personalidad jurídica a los entes de ámbito inframunicipal– ni suponer que las nuevas bases dejen de operar como mínimo común normativo, esto es, que sean inaplicables en una Comunidad Autónoma por virtud del Derecho local incluido en su Estatuto.

La STC 31/2010 descartó que pudiera estimarse que el capítulo IV, «El Gobierno Local», del título II, del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio), «transgreda la reserva estatutaria ex art. 147.2 CE, ni que impida el ejercicio de la competencia estatal en la materia»; una regulación estatutaria de «líneas fundamentales» del régimen local autonómico puede adoptarse «con el fin de vincular al legislador autonómico» y respetando «en todo caso», «como es obvio», «la competencia básica que al Estado corresponde en la materia» (FJ 36). Señaló,

en particular, que el art. 84.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (que enumera materias sobre las que los «gobiernos locales» han de tener en todo caso competencias propias) constituye una previsión estatutaria que, en cuanto tal, está exclusivamente «dirigida al legislador autonómico», descartando que «desplace o impida el ejercicio de la competencia estatal en materia de bases de régimen local ex art. 149.1.18 CE»; la «falta de expresa mención en el precepto estatutario a la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE ni vicia dicho precepto de inconstitucionalidad, ni puede impedir de ninguna manera el ejercicio de esa competencia estatal» (FJ 37). No se producía entonces la evidente contradicción que concurre en el presente caso entre legislaciones básica y estatutaria, por lo que podía afirmarse lo siguiente: «el elenco competencial que el precepto estatutario dispone que tiene que corresponder a los gobiernos locales en modo alguno sustituye ni desplaza, sino que, en su caso, se superpone, a los principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales en el ejercicio de la competencia constitucionalmente reservada por el art. 149.1.18 CE» (FJ 37).

La STC 41/2016 volvió sobre esta doctrina al resolver la impugnación dirigida contra el nuevo régimen básico de las competencias municipales (arts. 7.4 y 25 LBRL, en la redacción dada por los apartados 3 y 8 del art. 1 de la Ley 27/2013). Según el recurso de la Asamblea de Extremadura, tal régimen incurriría en inconstitucionalidad por cercenar las atribuciones garantizadas a los municipios en algunos Estatutos de Autonomía. Frente a ello, la indicada Sentencia declaró: «por otra parte, es verdad que, tal como destaca el recurso de inconstitucionalidad, el Estatuto de Autonomía, en tanto que ‘norma institucional básica’ (art. 147.1 CE), puede contener las ‘líneas fundamentales o la regulación esencial’ del régimen local en el ámbito territorial la Comunidad Autónoma. Ahora bien, también hemos dicho que esa regulación esencial vincula solo al legislador autonómico y únicamente en la medida en que no contradiga el régimen dictado en ejercicio de ‘la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE’ (SSTC 31/2010, de 28 de junio, FJ 36, y 103/2013, FJ 4)».

Cabe, pues, concluir que el inciso impugnado no ha incurrido en inconstitucionalidad por negar el atributo de la personalidad jurídica a los entes de ámbito inframunicipal, resultando plenamente aplicable en el ámbito territorial del Principado de Asturias. No obstante, no está de más recordar que «la sola previsión de que estos entes carecen de personalidad jurídica no elimina amplios espacios de desarrollo autonómico y autoorganización local. La personalidad jurídica propia o régimen de descentralización administrativa no implica un estatuto sustancialmente distinto, que garantice amplias esferas de autonomía a las entidades locales menores... Ciertamente, la ausencia de personalidad jurídica propia remite al sistema de imputación y control de actos característico de las relaciones interorgánicas. No obstante, las concretas tareas que correspondan a estas ‘formas de organización desconcentrada’ así como las facultades de control y supervisión que el municipio desarrolle respecto de ellas siguen dependiendo esencialmente de las opciones organizativas que adopten los propios entes locales en el marco de la legislación autonómica sobre régimen local y de las bases ex art. 149.1.18 CE» [STC 41/2016, FJ 7 b)].

Procede, por tanto, desestimar la impugnación del apartado 1 del art. 24 bis LBRL, introducido por el art. 1.7 de la Ley 27/2013.

4. El Letrado del servicio jurídico del Principado de Asturias impugna la disposición adicional sexta de la Ley 27/2013.

a) Conforme a esta disposición, «las previsiones de esta Ley se aplicarán respetando la organización comarcal en aquellas Comunidades Autónomas cuyos estatutos de autonomía tenga atribuida expresamente la gestión de servicios supramunicipales».

Según el recurso, la disposición adicional sexta de la Ley 27/2013 vendría a impedir que las Comunidades Autónomas instauren una organización comarcal si esta no está expresamente prevista en su Estatuto de Autonomía como ámbito de gestión supramunicipal. El Estado habría vulnerado con ello las competencias estatutarias del Principado de Asturias (art. 10.1.2 EAAst). Se insiste en que, dentro del marco de sus

atribuciones, esta Comunidad Autónoma ha regulado por ley el procedimiento de creación de comarcas (Ley 3/1986). Tal legislación no ha sido desarrollada, pero, según el Letrado autonómico, no podrá serlo ya en modo alguno como consecuencia de la disposición adicional controvertida, que habría desconocido que estas entidades «entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas que dispongan de la correspondiente competencia» por tratarse de entidades que cuentan con «un fuerte grado de 'interiorización' por lo que, en la determinación de sus niveles competenciales, el Estado no puede sino quedar al margen» [STC 214/1989, FFJJ 4 b) y 15 a)].

b) Solo en algunas Comunidades Autónomas se han desarrollado procesos de autoorganización territorial traducidos en la instauración efectiva de entidades locales intermedias, de segundo grado o de ámbito supramunicipal. Es el caso de las comarcas de Aragón y Cataluña, las comarcas o cuadrillas del territorio histórico de Álava y la comarca castellanoleonés de El Bierzo. La disposición adicional sexta de la Ley 27/2013, a fin de aislar cuáles son las «organizaciones comarcales» que deben necesariamente «respetarse» en la aplicación de la Ley, toma como referencia, no si la comarca está efectivamente implantada, sino si está estatutariamente prevista como nivel de gestión supramunicipal. Para determinar el significado y alcance de este criterio y, en términos generales, del conjunto de la disposición, hay que realizar tres acotaciones sucesivas.

En primer lugar, la indicada disposición afecta claramente a la Comunidad Autónoma de Aragón, habida cuenta de que su Estatuto establece expresamente lo siguiente: «las comarcas tienen a su cargo la prestación de funciones y servicios y la gestión de actividades de ámbito supramunicipal, representando los intereses de la población y territorio comarcales en defensa de una mayor solidaridad y equilibrio territorial» (artículo 83.2). Consecuentemente, hay que entender, de acuerdo con la disposición impugnada, que las previsiones de la Ley 27/2013 «se aplicarán respetando la organización comarcal» aragonesa.

En segundo lugar, los demás Estatutos de Autonomía no contienen previsiones con este preciso tenor, pero muchos hacen referencia a la comarca como entidad local, estableciéndola directamente como peldaño de la organización territorial o, en todo caso, permitiendo que la legislación autonómica la configure como ámbito de gestión supramunicipal. Así, los adoptados para Andalucía (artículo 97), Cantabria (artículo 2.3), Castilla-La Mancha [artículo 29.2 a)], Castilla y León (artículo 46), Cataluña (artículos 2.3 y 92), Comunidad Valenciana (artículo 65.2), Extremadura (artículo 57), La Rioja (artículo 5.2), Principado de Asturias (artículo 6.1) y Región de Murcia (artículo 3.2). Otros Estatutos no emplean la denominación, pero admiten expresamente la posibilidad de entidades locales supramunicipales: Comunidad de Madrid (artículo 3.3).

Estos Estatutos, al establecer (o prever la posibilidad de) un nivel local intermedio –supramunicipal e infraprovincial–, están claramente estableciendo (o previendo) que ese nivel pueda llevar a cabo una «gestión de servicios supramunicipales». Consecuentemente, cabe interpretar que la disposición adicional sexta de la Ley 27/2013 afecta también a estas Comunidades Autónomas, es decir, que las previsiones de la reforma del régimen local «se aplicarán respetando la organización comarcal» de aquellas Comunidades Autónomas que la tengan «expresamente» prevista en sus Estatutos, con independencia de que haya sido o no desarrollada efectivamente. Bajo esta óptica, la disposición adicional sexta de la Ley 27/2013 no impide que el Principado de Asturias decida en el futuro crear comarcas para atribuirles ámbitos de gestión supramunicipal.

En tercer lugar, no puede perderse de vista que el régimen local no forma parte del contenido necesario del Estatuto de Autonomía (art. 147.2 CE) ni que, si el legislador estatutario optase por incluir dentro de él regulaciones a este respecto, debe limitarlas a unas líneas fundamentales o esenciales [SSTC 31/2010, FFJJ 36 y 37; 103/2013, FJ 4, y 41/2016, FJ 3 a)]. De modo que la organización comarcal, esté o no prevista en los Estatutos, puede ser objeto de legislación estrictamente autonómica. Tal legislación es, precisamente, la que puede establecer una regulación completa de la comarca, no limitada a las líneas fundamentales, aunque, naturalmente, respetando la legislación estatutaria y

básica a este respecto, si es que existe. A su vez, hay que tener en cuenta que en este preciso ámbito la competencia básica estatal derivada del art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE es más estrecha y, por tanto, que la competencia estatutaria de las Comunidades Autónomas es más amplia: «las 'entidades locales no necesarias o contingentes', en general, y las de segundo grado (p. ej., comarcas), en particular», «están dotadas de 'un fuerte grado de interiorización autonómica', sin que les alcance directamente la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 140 CE), provincial (art. 141.2 CE) e insular (art. 141.4 CE)»; «entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas que dispongan de la correspondiente competencia» [STC 41/2016, FJ 5, citando la STC 214/1989, FFJJ 4 b) y 15 a)].

Consecuentemente, puede interpretarse que la disposición adicional sexta de la Ley 27/2013 supone que las previsiones de la reforma local de 2013 «se aplicarán respetando» toda «organización comarcal» estatutariamente prevista, sin por ello negar o perjudicar la que, no prevista en los Estatutos, pueda eventualmente llegar a instaurar cualquier Comunidad Autónoma al amparo de su competencia en orden a la creación y regulación de entidades locales de segundo grado. Téngase en cuenta a este respecto que la previsión controvertida está formulada en positivo, como cláusula de salvaguarda de las organizaciones comarcales estatutariamente previstas. No cabe interpretarla en negativo, como fuerte restricción a la autonomía de las Comunidades Autónomas traducida en la imposibilidad de ejercer sus amplias competencias en orden a la regulación y creación de entidades caracterizadas por «un fuerte grado de interiorización autonómica».

Abona esta interpretación la circunstancia de que la Ley 27/2013 no haya modificado el art. 42 LBRL, conforme al cual «las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, podrán crear en su territorio comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito» (apartado 1); «las Leyes de las Comunidades Autónomas determinarán el ámbito territorial de las comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán representativos de los Ayuntamientos que agrupen, así como las competencias y recursos económicos que, en todo caso, se les asignen» (apartado 3); «la creación de las Comarcas no podrá suponer la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25» (apartado 4).

Ciertamente, la ambigüedad de la disposición adicional sexta de la Ley 27/2013 podría dar cabida a la interpretación propuesta por el Letrado del servicio jurídico del Principado de Asturias. No obstante, tal como razona el Letrado autonómico, esa interpretación daría lugar a que el precepto impugnado incurriese en inconstitucionalidad, por lo que debe excluirse en beneficio de la aquí razonada, que compatibiliza la disposición adicional sexta de la Ley 27/2013 con el sistema de distribución competencial. Así lo ha señalado la STC 41/2016, FJ 12 d), respecto de otro precepto de la Ley 27/2013, de acuerdo con una consolidada doctrina sobre las condiciones en que es viable la «interpretación conforme» como regla de prevalencia de unas interpretaciones sobre otras: «el párrafo segundo del art. 36.2 a) LBRL sería contrario a los arts. 137 y 140 CE si fuera interpretado como previsión que atribuye por sí unas facultades de coordinación cuyo concreto alcance hubiera de fijar la propia diputación a través de los correspondientes planes de cooperación. Sin embargo, esta interpretación ha de excluirse, habida cuenta de que hay otra que, siendo igualmente razonable, resulta conforme a la Constitución».

Corresponde, pues, desestimar la impugnación de la disposición adicional sexta de la Ley 27/2013. La interpretación de conformidad aquí realizada se llevará al fallo.

5. El Gobierno del Principado de Asturias impugna el art. 26.2 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.9 de la Ley 27/2013.

a) Según hemos recordado, el art. 26.2 LBRL fue objeto de la STC 111/2016, FJ 12 d), que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de sus incisos «al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas» y «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». Tras esta depuración, el tenor del precepto es el siguiente:

«En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:

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

Para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, 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.

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 esta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios.»

El Letrado autonómico razona sobre dos órdenes de problemas. En primer lugar, el nuevo art. 26.2 LBRL vulneraría la autonomía política de Principado de Asturias (art. 11.10 EAAst), en cuanto Comunidad Autónoma uniprovincial que se subroga en la posición de la diputación, sin suprimirla (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3). La razón de ello es que al someter el plan provincial a la aprobación del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, habría instaurado un control constitucionalmente imprevisto sobre la actividad de las Comunidades Autónomas uniprovinciales. En segundo lugar, afirma genéricamente que el art. 26.2 LBRL atribuye competencias al Principado de Asturias sin previsión de financiación y con vulneración de los principios de subsidiaridad y proximidad en la prestación del servicio, teniendo en cuenta la ausencia de pruebas en cuanto a que la atribución de la gestión de aquellos servicios a la Diputación comporte mejoras en términos de eficacia, eficiencia o sostenibilidad.

El primer motivo de impugnación ha perdido objeto, según se razona en el fundamento jurídico 2 a) de esta Sentencia; se dirige específicamente a los dos incisos que la STC 111/2016, FJ 12 d) ha declarado inconstitucionales y nulos. No ocurre lo mismo respecto de los otros motivos, que pasamos a abordar seguidamente.

b) Los motivos de impugnación subsistentes parten de la premisa de que el nuevo art. 26.2 LBRL, a fin de disminuir los costes efectivos de determinados servicios en municipios de menos de 20 000 habitantes, obliga a las diputaciones (y, con ello, a las Comunidades Autónomas uniprovinciales) a ejercer relevantes competencias, señaladamente la gestión directa de aquellos servicios.

Sin embargo, el art. 26.2 LBRL se refiere a una variedad muy indefinida de fórmulas de cooperación o «coordinación voluntaria» que puede «proponer» la diputación provincial y aceptar el municipio titular del servicio. Ello implica, correlativamente, que la diputación no tiene la obligación de asumir la gestión de aquellos servicios y que, en todo caso, el municipio puede rechazar las fórmulas de cooperación que aquella pueda proponerle. Así resultaba de su tenor originario y resulta aún más claramente ahora, una vez que la STC 111/2016, FJ 12 d) ha eliminado la intervención del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas destinada a reducir costes.

A este respecto, la indicada Sentencia, tras señalar que la previsión impugnada «llama “coordinación” a fórmulas que la doctrina constitucional denomina ‘colaboración’, “cooperación” o, todo lo más, “coordinación voluntaria”», insiste en que, conforme al art. 26.2 LBRL, el «municipio puede dar o no su conformidad a un plan que condicionará el modo en que ha de gestionar sus servicios»; el «criterio determinante no es el económico, tampoco la decisión de otras Administraciones públicas; es la voluntad municipal misma»; la pérdida de autonomía que, en efecto, puede llegar a sufrir el municipio será en todo caso «consentida» porque «se producirá solo eventualmente y únicamente si la acepta el ayuntamiento o, lo que es lo mismo, «con la conformidad de los municipios afectados». Se añade la precisión siguiente: «hay que hacer notar que la competencia provincial regulada en el art. 26.2 LBRL se corresponde con la sucintamente enunciada en el art. 36.1 h) LBRL, cuyo tenor tampoco arroja dudas sobre el carácter voluntario o consentido de estas fórmulas (llamadas) de coordinación: ‘Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes’. Por lo demás, conectan directamente con estas fórmulas voluntarias los estímulos financieros previstos en la disposición adicional 15, sobre “gestión integrada o coordinada de servicios”, del texto refundido de la Ley de haciendas locales, en la redacción dada por el art. 2.5 de la Ley 27/2013».

No pudiendo aceptarse la interpretación del art. 26.2 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.9 de la Ley 27/2013) sobre la que el recurso razona la impugnación, no pueden tampoco acogerse los indicados motivos de inconstitucionalidad. Corresponde, en consecuencia, desestimar esta impugnación en los extremos en que subsistía por no estar afectada de pérdida sobrevenida de objeto.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y en consecuencia:

1.º Declarar extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto, la impugnación de las disposiciones transitorias primera, segunda, tercera y cuarta.3, en cuanto al inciso «Decreto del órgano de gobierno de», todas de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, así como de los siguientes incisos del art. 26.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en la redacción dada por el art. 1.9 de la Ley 27/2013: «al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas» y «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.».

2.º Declarar que la disposición adicional sexta de la Ley 27/2013 no es inconstitucional, interpretada en los términos del fundamento jurídico 4 b) de esta Sentencia.

3.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a seis de octubre de dos mil dieciséis.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal—Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez—Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González—Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.