



OVIEDO.es
SECRETARÍA GENERAL

Plaza de la Constitución s/n
33009 Oviedo - Asturias
Teléfono 984 08 38 00
ayuntamiento@oviedo.es

Expediente: -----
Asunto: Impugnación D. 68/2014 del Principado de Asturias.
Informa: Jesús Fernández de la Puente Pérez
Departamento: Secretaría General del Pleno. Informe 2014-17
Destino: Alcaldía
Fecha: 30/09/2014

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 30.1 d.) del Reglamento Orgánico del Pleno, en relación con el artículo 122.5 e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, se emite a instancia del Sr. Alcalde el siguiente informe relativo a la existencia de base legal para una posible impugnación del Decreto del Principado de Asturias 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

ANTECEDENTES.-

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local ha supuesto una importante modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Uno de los objetivos de esta reforma, tal y como declara su preámbulo, es la clarificación de las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones, de forma que se haga efectivo el principio de una Administración una competencia. Para implantar el nuevo modelo competencial municipal la Ley 27/2013 en su artículo 1 modifica los siguientes artículos de la Ley 7/1985: 2, 7, 25,

26 y 27, introduce el 57 bis, procediendo igualmente a la derogación del art. 28; aborda también esta materia en sus DDAA 9ª y 15ª y DDTT 1ª, 2ª y 3ª.

De acuerdo con la modificación que la reforma operada por la Ley 27/2013 en los artículos 7, 25 y 27 de la Ley 7/1985 son ahora tres los tipos de competencias municipales:

- Competencias propias, reguladas básicamente en el artículo 25.
- Competencias delegadas, reguladas en el artículo 27.
- Competencias distintas de las propias o de las ejercidas por delegación, artículo 7.4.

Precisamente respecto a esta última tipología de competencias del art. 7.4, y más concretamente sobre los dos informes previos y vinculantes en los que se acredite la inexistencia de duplicidades y la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias, se ha aprobado por el Principado de Asturias el Decreto 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Este Decreto 68/2014 se compone de un preámbulo, diez artículos, una disposición adicional y dos disposiciones finales, además de tres anexos. Su contenido concreto es;

- Artículo 1 delimita el objeto de la disposición.
- Artículo 2. Competencias propias.
- Artículo 3. Competencias delegadas.



- Artículo 4. Competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.
- Artículo 5. Informe de no duplicidad.
- Artículo 6. Informe sostenibilidad financiera.
- Artículo 7. Notificación de los informes.
- Artículo 8. Innecesariedad de los informes.
- Artículo 9. Convenios.
- Artículo 10. Financiación de las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.
- Disposición adicional. Competencias atribuidas a los concejos por disposiciones legales con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- Disposición final primera. Habilitación normativa.
- Disposición final segunda. Entrada en vigor.
- Anexo I. Cláusula de garantía de pago de los convenios.
- Anexo II. Documentación a presentar con la solicitud del informe de sostenibilidad financiera.
- Anexo III. Relación de leyes autonómicas que atribuyen competencias a los Concejos.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS.-

1º.- El objeto del presente informe es analizar si el Decreto autonómico 68/2014 es conforme con el modelo competencial municipal recogido en la legislación básica de régimen local tras la reforma operada por la Ley 27/2013, para ello habrá que estar a lo dispuesto en dichas normas, en la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre el régimen local, así como en los dictámenes emitidos sobre esta misma materia tanto por el Consejo de Estado (567/2013 y 338/2014), como por el Consejo Consultivo del Principado de Asturias (51/2014 y 152/2014).

2º.- Si bien el artículo 1 del D. 68/2014 delimita su objeto a la regulación del procedimiento para la obtención de los citados informes previstos en el art. 7.4 de la Ley 7/1985, así como la adaptación a la misma Ley de los convenios, acuerdos y demás instrumentos de colaboración suscritos o que se vayan a suscribir con los concejos, lo cierto es que examinando su contenido se advierten preceptos que van más allá de la finalidad declarada e incorporan una regulación sustantiva de las competencias municipales, lo cual podría exceder de las competencias que la Comunidad del Principado de Asturias ha asumido en materia de régimen local.

Así la disposición adicional en su punto 1 implica una ampliación de las competencias municipales en materias no previstas en el art. 25.2 de la Ley 7/1985. La disposición adicional en el punto 2 supone una modificación del régimen transitorio establecido en la Ley 27/2013 (DDTT 1ª, 2ª, 3 y DA 15ª). Y el artículo 4.1, párrafo 2, restringe los supuestos en los que, conforme al art. 7.4 de la Ley 7/1985, es necesario obtener los informes necesarios para el ejercicio de competencias distintas de las propias y de las delegadas.

Procede por tanto examinar dichos preceptos desde la perspectiva del reparto competencial entre el Estado y el Principado de Asturias en materia de régimen local y más concretamente en lo referente a las competencias municipales.

3º.- La disposición final 5ª de la Ley 27/2013 señala como títulos competenciales que amparan al Estado para su aprobación los apartados 14 (hacienda general y deuda del estado) y 18 (bases del régimen jurídico de las AAPP) del artículo 149.18 CE. Dice a este respecto el preámbulo de la Ley;

“...Por otra parte, existe una estrecha vinculación entre la disfuncionalidad del modelo competencial y las haciendas locales. En un momento en el que el cumplimiento de los compromisos europeos sobre consolidación fiscal son de máxima prioridad, la Administración local también debe contribuir a este objetivo racionalizando su estructura, en algunas ocasiones sobredimensionada, y garantizando su sostenibilidad financiera.

Precisamente esta estrecha vinculación determina que resulte justificada, de acuerdo con la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, STC 233/99, 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. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha justificado no solo la cita conjunta de ambos títulos, sino con carácter limitado la prevalencia del referido a la Hacienda general en supuestos determinados. Así, ha precisado que dado que frecuentemente la regulación de la Hacienda local estará llamada a incidir sobre dicho régimen jurídico, solo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia haciendo prevalecer el otro título competencial a que hace referencia en la actualidad, el artículo 1.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales . Esto es, el de la Hacienda general del artículo 149.1.14.ª de la Constitución . 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 artículo 142 de la Constitución , en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los artículos 137 , 140 y 141 de la Constitución”

Por su parte el preámbulo del Decreto 68/2014 se refiere como título competencial al artículo 11.10 del Estatuto de Autonomía que atribuye al Principado de Asturias el desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen local y el

artículo 51 bis que hace lo propio con la tutela financiera de las Corporaciones Locales.

Desde la Sentencia 32/1981, de 28 de julio, el TC aclara que el Estado tiene, en base al artículo 149.1.18º, competencia para definir un régimen local básico no sólo en lo referente a los aspectos organizativos o institucionales, sino también en relación a las competencias de los Entes Locales constitucionalmente necesarios. Esta postura se reitera en la STC 214/1989, que en su FJ 1º dice *“El régimen local, que es, por tanto, el régimen jurídico de las Administraciones Locales, resulta de este modo 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”*.

La regulación estatal de carácter básico ha de permitir en todo caso margen para un ulterior desarrollo por las Comunidades Autónomas en el marco de las competencias que hayan asumido en sus respectivos Estatutos. Sobre la relación entre las Bases y la legislación autonómica de desarrollo la citada STC 32/1981 señala en su FJ 6º *“cuando se trata de legislar sobre cuestiones que conciernen directamente a la composición, estructura y competencias de los entes territoriales y de sus órganos gobierno y administración, deben las Comunidades Autónomas respetar las bases establecidas por la legislación vigente”*. La relación entre regulación básica y legislación autonómica de desarrollo tiene un carácter dinámico y por ello las modificaciones que con posterioridad pueda realizar el Estado en la delimitación de lo básico obligan al legislador autonómico a realizar los reajustes necesarios. En este sentido el Consejo de Estado, en su dictamen 567/2013, reiterado en el 338/2014, señala

“A juicio del Consejo de Estado, a la luz de la jurisprudencia constitucional que define el alcance de la competencia que al Estado reconoce el artículo 149.1.18 de la Constitución para

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

Sobre estas premisas de carácter general se examinarán los preceptos del Decreto 68/2014 en cuestión.

4º.- La disposición adicional del Decreto 68/2014, que tiene por título: “Competencias atribuidas a los concejos por disposiciones legales con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local” establece en su punto 1 lo siguiente;

“1. Las competencias atribuidas a los concejos por disposiciones legales autonómicas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, que se enumeran, sin carácter exhaustivo, en el anexo III de este decreto, no se sujetarán al procedimiento regulado en esta norma, y se ejercerán por aquéllos de conformidad con lo dispuesto en la norma legal de atribución, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.”

Esta disposición supone una ampliación de las competencias que el nuevo artículo 25.2 de la Ley 7/1985 delimita como susceptibles de atribución como propias a los municipios. En este planteamiento subyace una de las cuestiones que en relación a la reforma operada por la Ley 27/2013 mayor debate doctrinal ha suscitado: si la relación de materias enumeradas en el citado artículo 25.2 tiene la consideración de numerus clausus o de relación abierta y, como consecuencia directa de ello, si el legislador autonómico puede atribuir a los municipios competencias propias en otras materias distintas a las enumeradas en el artículo

25.2 o, lo que es más relevante en este punto, si las competencias atribuidas por la legislación sectorial autonómica previa a la entrada en vigor de la reforma de la Ley 27/2013 subsisten tras la reforma aun cuando no se correspondan con materias del artículo 25.2. Por su relevancia jurídica y por el hecho de condensar las dos posturas doctrinales que al respecto se han mantenido me centraré en la doctrina del Consejo de Estado y en la del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El Decreto 68/2014 cita en su preámbulo como fundamento del mismo el dictamen del ente consultivo asturiano 152/2014, que tiene como precedente su propio dictamen 51/2014 (relativo a la consulta sobre interposición de recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 27/2013). En ambos dictámenes el Consejo Consultivo parte de reconocer la referida doctrina del Tribunal Constitucional sobre la relación entre legislación básica y legislación autonómica de desarrollo; no obstante la defensa de que el legislador asturiano pueda ampliar las competencias propias municipales la basa en una interpretación sistemática del preámbulo y los artículos 7 y 25 de la LBRL. Así en su dictamen 51/2014 el consejo Consultivo del Principado de Asturias argumenta;

“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 LBRL, 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 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 sumir competencias que no les atribuye la Ley y para las que no cuenten con 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 LBRL, 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 y 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 que 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 las 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 competencia autonómica-; manteniéndose, en el artículo 7 de la LBRL, la reserva de ley para la determinación de las competencias propias de los municipios, que se enuncian sin restricción de ámbitos ni referencia al listado del artículo 25.2 y, naturalmente, sin distinción entre ley estatal o autonómica, por lo que únicamente se circunscribe, de acuerdo con la jurisprudencia expuesta al ocuparnos de ámbito competencial, a las áreas en que la Comunidad Autónoma disponga de competencia *ratione materiae*”

[...]

“Se concluye, en suma, que el nuevo artículo 25.2 de la LBRL ha de interpretarse como un *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 artículo 137 y 149.1.18ª de la Constitución el contenido concreto de la garantía institucional- constituye así una nueva 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 a la materia de que se trate, sin que el bloque de constitucionalidad permita excluir, tal y 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.”

En el dictamen 152/2014 añade el Consejo Consultivo sobre este particular:

“Ahora bien, el artículo 2 del proyecto de Decreto que analizamos formula un doble régimen procedimental en orden a la adecuación a la normativa básica, pues, con independencia de si el artículo 25.2 enuncia una relación abierta o cerrada, establece el régimen general pro futuro, que

resultará de aplicación a los “anteproyectos” de ley que se tramiten con posterioridad a la entrada en vigor de la reforma, y en especial, que rige las competencias ya atribuidas a la entrada en vigor de la reforma en virtud de leyes autonómicas sectoriales, del que se postula su permanencia en tanto no se decida promover o instar su reforma por quien pueda legítimamente adoptar la iniciativa. En suma, la regulación proyectada descansa implícitamente sobre la tesis de que las nuevas bases estatales no obligan al Principado de Asturias a reconsiderar el régimen de competencias ya atribuidas a los Concejos como propias mediante ley, puesto que solo disponen tal obligación en materias concretas, las que son objeto de las disposiciones adicional decimoquinta y transitorias primera, segunda y tercera de la LRSAL, tesis que este Consejo comparte”.

Este criterio, seguido por otras muchas Comunidades Autónomas, se encuentra favorecido por la falta de precisión del legislador estatal al reformar las competencias municipales, y tiene como fin último enervar en parte las consecuencias de gran calado que en el mapa de los servicios públicos acarrea el nuevo modelo. No obstante, son varios los argumentos que pueden aducirse para sostener el establecimiento de un numerus clausus por el artículo 25.2 de la Ley 7/1985:

- La finalidad o espíritu de la Ley según voluntad declarada por el legislador. En el marco de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, elevados a rango constitucional con la reforma del artículo 135 CE, el preámbulo de la Ley 27/2013 dice;

“Con este propósito se plantea esta reforma que persigue varios objetivos básicos: clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia»[..]

Respecto al objetivo de clarificar las competencias locales y avanzar en el principio «una Administración una competencia», se trata de evitar los problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones hasta ahora existentes.

En efecto, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, diseñó un modelo competencial que ha dado lugar a disfuncionalidades, generando en no pocos supuestos situaciones de concurrencia competencial entre varias Administraciones Públicas, duplicidad en la prestación de servicios, o que los Ayuntamientos presten servicios sin un título competencial específico que les habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello, dando lugar al ejercicio de competencias que no tienen legalmente atribuidas ni delegadas y a la duplicidad de competencias entre Administraciones. El sistema competencial de los Municipios españoles se configura en la praxis como un modelo excesivamente complejo, del que se derivan dos consecuencias que inciden sobre planos diferentes.



Por una parte, este sistema competencial municipal hace que se difumine la responsabilidad de los gobiernos locales en su ejercicio y se confunda con los ámbitos competenciales propios de otras Administraciones Públicas, generando, en no pocas ocasiones, el desconcierto de los ciudadanos que desconocen cuál es la Administración responsable de los servicios públicos.

Por otra parte, existe una estrecha vinculación entre la disfuncionalidad del modelo competencial y las haciendas locales. En un momento en el que el cumplimiento de los compromisos europeos sobre consolidación fiscal son de máxima prioridad, la Administración local también debe contribuir a este objetivo racionalizando su estructura, en algunas ocasiones sobredimensionada, y garantizando su sostenibilidad financiera.[..]

Con este respaldo constitucional, 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”

Sostener que las comunidades Autónomas puedan seguir atribuyendo competencias propias a los municipios de su territorio al margen de las materias delimitadas en la nueva redacción del artículo 25.2 LBRL o que las competencias atribuidas con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma mantengan vigencia aun cuando queden fuera de la citada relación, supondría privar del efecto deseado por el legislador estatal para el modelo competencial local

- Durante la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley se suprimió el apartado 6 del artículo 25 que decía: “Cuando, por Ley, las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos competenciales atribuyan a los municipios competencias propias en materias distintas a las previstas en el apartado 2 del presente artículo, deberán tener en cuenta los criterios señalados en los apartados 3,4 y 5 anteriores”. Esta supresión añade más fuerza a la interpretación dada de que la voluntad del legislador es otorgar a la relación recogida en el artículo 25.2 el carácter de numerus clausus.

- En un análisis sistemático de la Ley se comprueba que la disposición adicional segunda, apartado 2, habilita a la Comunidad Foral para atribuir competencias como propias a los municipios de su territorio. Esta habilitación resultaría innecesaria si todas las Comunidades pudieran realizar tal atribución.
- En la línea aquí defendida el Consejo de Estado en su dictamen 338/2014 señala,

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

En conclusión, si bien la reforma introducida por la Ley 27/2013 adolece de la debida claridad en la materia que aquí se examina, y ello ha dado lugar a interpretaciones contradictorias, considero que por las razones expuestas, y de acuerdo con el criterio seguido por el Consejo de Estado, la disposición adicional, apartado 1, del Decreto del Principado de Asturias 68/2014 realiza una interpretación de la legislación básica relativa a las competencias propias municipales, estableciendo por su cuenta y de forma contraria a las bases estatales el marco temporal de aplicación del nuevo modelo competencial.

5º.- La citada disposición adicional del Decreto autonómico 68/2014 establece en su punto 2 lo siguiente;

“2. Las competencias que con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, se preveían en la legislación estatal como propias de los concejos en materia de educación, salud y servicios sociales, continuarán siendo ejercidas por éstos hasta que, de conformidad y en los términos de lo establecido en las disposiciones adicional decimoquinta y transitorias primera, segunda y tercera de esa norma, se asuman por el Principado de Asturias.”

Este precepto que, a priori, parece reproducir el régimen transitorio establecido por la Ley 27/2013 para que las comunidades Autónomas asuman las competencias en las materias que se citan, incurre, no obstante, en un exceso manifiesto en los referente a las competencias educativas. La extralimitación del legislador asturiano consiste en disponer que los Concejos continuarán ejerciendo competencias que en materia educativa le atribuía la LBRL antes de la reforma introducida por la Ley 27/2013 y que en virtud de la misma han quedado suprimidas.

Mientras que las competencias que pasará a ejercer la Comunidad Autónoma, en los plazos fijados por la ley estatal, en las materias de salud, servicios sociales e inspección sanitaria son las que se preveían como propias de los Municipios conforme a la legislación anterior. Así se cita expresamente en las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera de la Ley 27/2013; “[las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio](#)” y “[que hasta ese momento vinieran prestando los municipios](#)”. Sin embargo, respecto a competencias de educación la disposición adicional decimoquinta de la Ley 27/2013 lo que establece son los términos de la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias que se prevén como propias de los Municipios tras la reforma.

[“Disposición adicional decimoquinta. Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la educación.](#)

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, aún 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.”

Aquellas otras competencias que en materia educativa figuraban como competencia propia municipal en la redacción anterior del artículo 25.2 de la Ley 7/1985 han quedado suprimidas con la entrada en vigor de la reforma operada por la Ley 27/2013, esto es, el 31 de diciembre de 2013, conforme establece su disposición final sexta.

La redacción original del art. 25.2,n) LBRL relativo a las competencias municipales en materia educativa establecía,

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

La nueva redacción del precepto establece,

n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.

Desaparecen como competencia municipal la participación en la programación de la enseñanza, la cooperación con la Admón educativa en la creación y construcción de centros docentes públicos, limitándose a la aportación de solares, el sostenimiento de centros públicos se reconduce a la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios educativos de titularidad local.

Pese a la claridad de la legislación básica el legislador asturiano, en la línea, ya indicada en el punto anterior, de considerar que las nuevas bases estatales no le

obligan a reconsiderar las competencias atribuidas a la Concejos con anterioridad, establece en este apartado 2 de la disposición adicional que los Concejos continuarán ejerciendo, hasta su asunción por el Principado de Asturias, las competencias en materia educativa le correspondían con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/2013. Lo cual constituye un manifiesto exceso de la norma autonómica de desarrollo respecto a la legislación básica.

6º.- El artículo 4 del Decreto del Principado de Asturias relativo a competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, establece en su punto 1 lo siguiente;

“1. Los concejos interesados en ejercer nuevas competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación deberán solicitar los informes preceptivos y vinculantes de no duplicidad y de sostenibilidad financiera a la Dirección General competente en materia de régimen local, mediante escrito de la Alcaldía o de quien ejerza las funciones propias de la presidencia del concejo respectivo.

En los supuestos en los que los concejos, en ejercicio de competencias distintas de las propias y las atribuidas por delegación, presten servicios que ya ejercían con anterioridad a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, no será necesaria la solicitud de los informes a los que se refiere el párrafo anterior siempre que, previa valoración del propio concejo, cuenten con la cobertura presupuestaria suficiente y no incurran en duplicidad.”

Este precepto sólo exige la obligación de obtener el doble informe, preceptivo y vinculante, de no duplicidad y de sostenibilidad financiera para poder ejercer nuevas competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación. Si se trata de servicios que el Concejo venía prestando con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/2013 dichos informes no resultan para el legislador asturiano necesarios y es suficiente una autoevaluación por cada Concejo. Esta exención en la necesidad de obtener el citado doble informe, si bien agiliza la actividad municipal, resulta contraria a la legislación básica de régimen local que en el artículo 7.4 impone;

“7.4. Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la

Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

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

La Administración asturiana sigue el mismo criterio advertido en los apartados anteriores, conforme al cual el nuevo modelo competencial implantado con la reforma de la Ley 27/2013 tiene una virtualidad de futuro y no afecta a los servicios que se venían prestando. Esta posición no se corresponde ni con la finalidad general de la Ley, expuesta previamente, ni con la previsión concreta del citado art. 7.4 que no diferencia a la hora de que un Municipio pueda desarrollar una competencia distinta de las propias y de las atribuidas por delegación entre la que prestaba previamente y las que pueda prestar en el futuro.

De acuerdo con el nuevo modelo competencial municipal, implantado por la legislación básica estatal, el ejercicio de una competencia distinta de las propias o de las delegadas sólo cabe conforme al procedimiento del artículo 7.4 LBRL. Permitir, como hace la norma asturiana, que se continúen ejerciendo competencias o presten servicios de este tipo por la Concejos, sin contar, como requiere imperativamente y sin excepciones la norma estatal, sin contar con los informes favorables por parte de la Admón titular de la competencia, por un lado, y de la Admón a la que corresponde la tutela financiera por otro, supone crear una nueva categoría competencial sin título para ello y sin garantizar la sostenibilidad financiera, que es finalidad perseguida por la reforma local.

7º.- Respecto a los aspecto formales de la impugnación señalar que tratándose de un disposición de carácter general aprobada por el Presidente de la Comunidad Autónoma el recurso pertinente es, conforme a lo dispuesto en el art. 10 de la 29/1998, el contencioso administrativo ante la Sala del mismo orden del Tribunal

Superior de Justicia del Principado de Asturias. El plazo de dos meses para su interposición, art. 46 Ley 29/1998, vence el próximo 14 de octubre.

En lo referente al órgano municipal competente para la adopción del acuerdo de interposición de recurso hay que advertir inicialmente que la materia examinada no se corresponde estrictamente con las competencias atribuidas a ninguno de los órganos de gobierno municipal; no obstante, siendo evidente el interés municipal por cuanto el contenido del Decreto 68/2014 afecta al contenido y condiciones de ejercicio de las competencias municipales, corresponde a la Alcaldía en base a lo dispuesto en el artículo 124.4, apartado l) de la Ley 7/1985, que le atribuye el ejercicio de acciones judiciales y administrativas en materias de su competencia, ello puesto en relación con los apartados b) y ñ) del mismo precepto que le asignan las funciones de dirección de la política, el gobierno y la administración municipal, así como la competencia residual sobre aquellos asuntos no atribuidos a otro órgano municipal. A nivel interno esta competencia se encuentra delegada en el primer Teniente de Alcalde por Resolución de Alcaldía, nº 1.258, de 30 de enero de 2012.

En conclusión, de acuerdo con los argumentos expuestos existe base legal para la impugnación en vía contencioso administrativa del artículo 4.1 y la disposición adicional, puntos 1 y 2, del Decreto del Principado de Asturias 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Esta es, salvo mejor criterio fundado en derecho, la opinión del Secretario que suscribe en base a la cual se anexa propuesta de acuerdo, en Oviedo a 30 de septiembre de 2014

Jesús Fernández de la Puente Pérez

Secretario General del Pleno

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN.-

El Decreto del Principado de Asturias 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, tiene una gran incidencia en la delimitación de las competencias municipales con importantes repercusiones financieras.

Visto el informe de la Secretaría General.

Vistos los Arts. 19.1,e), 45.1 y 46.6 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 13 de julio de 1998 y 54-4 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (R.D.Leg. 781/86, de 18 de abril), en relación con el artículo 551-3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en la redacción dada por la L.O. 19/03, de 23 de diciembre).

En ejercicio de la delegación por Resolución de Alcaldía, nº 1.258, de 30 de enero de 2012, RESUELVO

1º.- Proceder a la impugnación en vía contencioso administrativa del Decreto del Principado de Asturias 68/2014, de 10 de julio.

2º.- Encomendar la defensa de los intereses municipales al Servicio de Abogacía Consistorial, tanto en primera como, en su caso, segunda instancia..

3º.- Designar como Procuradora a doña Patricia Gota Brey.

En Oviedo a 2 de octubre de 2014.

Inmaculada González Gómez

Primer Teniente de Alcalde

Doy fe,

El Secretario Técnico Acctal de la Junta de Gobierno.