

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

2620 *Pleno. Sentencia 19/2017, de 2 de febrero de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 2256-2016. Interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto del artículo 19.6 de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2015, de 21 de julio, de simplificación de la actividad administrativa de la Administración de la Generalitat y de los gobiernos locales de Cataluña y de impulso a la actividad económica. Competencias sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas y entidades locales: nulidad del precepto legal autonómico que conlleva la caracterización subjetiva de los entes locales inferiores al municipio (STC 41/2016).*

ECLI:ES:TC:2017:19

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 Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2256-2016, interpuesto por el Abogado del Estado en nombre del Presidente del Gobierno, contra el art. 19, apartado 6, de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2015, de 21 de julio, de simplificación de la actividad administrativa de la Administración de la Generalitat y de los gobiernos locales de Cataluña y de impulso a la actividad económica, que modificó el art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, aprobatorio del texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, por denunciada vulneración del art. 149.1.18 de la Constitución. Ha sido ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el día 25 de abril de 2016, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 19, apartado 6, de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2015, de 21 de julio, de simplificación de la actividad administrativa de la Administración de la Generalitat y de los gobiernos locales de Cataluña y de impulso a la actividad económica (en adelante Ley 16/2015).

2. Los motivos de este recurso de inconstitucionalidad son los que, sucintamente, se recogen a continuación:

a) El Abogado del Estado comienza su exposición señalando que el precepto impugnado (art. 19 de la Ley 16/2015) modifica los apartados b) y c) del art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña. Dicho art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003

versa sobre la constitución de las entidades municipales descentralizadas, estableciendo, a tal efecto, un procedimiento que puede iniciarse a instancia de la mayoría de los vecinos o ser promovido por el propio Ayuntamiento. El Abogado del Estado considera que el art. 19 de la Ley 16/2015, al modificar las reglas propias de este procedimiento, infringe de manera mediata la competencia que, para establecer las bases del régimen jurídico de las entidades locales, confiere al Estado el art. 149.1.18 CE.

b) Para fundamentar esta tesis, el Abogado del Estado sostiene que, aunque es cierto que el art. 160.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante EAC), atribuye a la Generalitat «la competencia exclusiva en materia de régimen local» y que art. 151 b) del propio Estatuto contempla igualmente la competencia autonómica para «la creación, supresión y alteración de los términos tanto de los municipios como de las entidades locales de ámbito territorial inferior», no puede ignorarse que dichas competencias estatutarias, según se interpretó en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 36, deben ser ejercidas con pleno respeto a la competencia básica del Estado prevista en el art. 149.1.18 CE. Estamos, por tanto, según afirma el Abogado del Estado, ante una «exclusividad impropia», pues la competencia autonómica, por más que el Estatuto la califique de exclusiva, debe ejercerse «con pleno respeto y sujeción a las bases estatales».

c) Determinado el título competencial aplicable, el Abogado del Estado pone de manifiesto que la legislación básica del Estado se ha visto afectada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, que dio nueva redacción al apartado 2 del art. 3 de la Ley reguladora de las bases de régimen local (en adelante LBRL) «suprimiendo las entidades de ámbito inferior al municipio del concepto de entidades que gozan de la condición de Entidad Local». La Ley 27/2013 dejó, asimismo, sin contenido el anterior art. 45 LBRL, que permitía a las Comunidades Autónomas crear y establecer el régimen jurídico de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio siempre que respetaran unas reglas mínimas de procedimiento. En lugar de dicho precepto, la citada Ley 27/2013 introdujo un nuevo art. 24 bis que, aunque también prevé que la legislación autonómica pueda regular los entes de ámbito inferior al municipio, dispone expresamente que dichos entes «carecerán de personalidad jurídica» y constituirán una «forma de organización desconcentrada».

Señala, asimismo, el Abogado del Estado que la Ley 27/2013 también establece un régimen transitorio para las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio que ya estaban constituidas antes de su entrada en vigor o que, en tal momento, se encontraban en trámite de constitución. En concreto, la disposición transitoria cuarta señala, respecto de las primeras, que mantienen su personalidad jurídica y sujeta a las segundas al régimen jurídico anterior a la reforma.

A la vista de esta regulación, el Abogado del Estado concluye que el art. 2 del Decreto Legislativo 2/2003, cuando atribuye la condición de «entes locales de Cataluña» a «las entidades locales descentralizadas», «sólo puede entenderse ya referido a las entidades descentralizadas existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/2013», ya que «los entes de ámbito territorial inferior al municipal sólo pueden ser creados como forma de organización desconcentrada».

d) Expuesto el marco normativo fijado por la legislación básica, el Abogado del Estado extrae del mismo una conclusión inequívoca: todos los entes de ámbito territorial inferior al municipal que inicien sus trámites de constitución a partir de la entrada en vigor de la Ley 27/2013 «quedan plenamente integrados en el municipio como organizaciones sin condición de entidad local ni atribución de personalidad jurídica».

En este punto, señala el representante procesal del Estado que la constitucionalidad del art. 24 bis LBRL (procedente del art. 1.7 de la Ley 27/2013) ha sido avalada por la STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 7, resolución en la que el Tribunal Constitucional ha considerado que dicha norma «se sitúa dentro de los márgenes del art. 149.1.18 CE». De acuerdo con ello, la modificación introducida en el art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003 por el art. 19.6 de la Ley 16/2015 «consiste en una modificación carente en sí de título justificativo, desde la perspectiva jurídico-constitucional en la medida en que la reforma introducida por el art. 19.6 de la norma autonómica impugnada obvia las previsiones

contenidas en el art. 24 bis de la ley básica estatal en la redacción dada por la Ley 27/2013, el cual establece como norma de derecho necesario que los entes de ámbito territorial inferior al municipal sólo puedan ser creados como forma de organización desconcentrada, carentes de personalidad jurídica».

En suma, la nueva redacción de los apartados b) y c) del art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003, introducida por la norma autonómica impugnada, constituye «una modificación parcial de un procedimiento que en caso de ser aplicado en los términos que prevé la legislación autonómica, supondría una vulneración del mandato aprobado por el legislador estatal en el art. 24 bis, pues éste sólo contempla a los entes de ámbito territorial inferior al municipio como susceptibles de ser creados por las CCAA como forma de organización desconcentrada, y carentes de personalidad jurídica».

3. El Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó, por providencia de 28 de abril de 2016, admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Asimismo, acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTIC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, desde la fecha de interposición del recurso —25 de abril de 2016— para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros, lo que se comunicará a los Presidentes del Gobierno y Parlamento de Cataluña. Finalmente, se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

4. El Presidente del Congreso, mediante escrito registrado el día 12 de mayo de 2016, comunicó que la Cámara se personaba en el procedimiento ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC. Lo mismo hizo el Presidente del Senado por escrito registrado el 19 de mayo de 2016.

5. La Abogada de la Generalitat de Cataluña se personó, mediante escrito de alegaciones registrado el 24 de mayo de 2016, interesando la desestimación del recurso interpuesto por las razones que, resumidamente, se exponen a continuación:

a) Procede, en primer lugar, la Abogada de la Generalitat al encuadramiento competencial del precepto impugnado, poniendo de manifiesto, a estos efectos, que el art. 19.6 de la Ley 16/2015 tiene anclaje directo en tres preceptos estatutarios: (i) el art. 160 EAC, que fija la competencia exclusiva de la comunidad autónoma en materia de régimen local; (ii) el art. 151 EAC, que, tras establecer que la competencia autonómica en materia de organización territorial, comprende «la determinación, creación, modificación y supresión de los entes que configuran la organización territorial de Catalunya», alude expresamente en su letra b) a la creación, supresión y alteración de la demarcación de los «entes locales de ámbito territorial inferior al municipio» y, finalmente (iii) el art. 86.7 EAC, que prevé que las concentraciones de población que, dentro de un municipio, formen núcleos separados, puedan constituirse «en entidades municipales descentralizadas».

Identificados estos preceptos estatutarios como anclaje competencial directo de la norma impugnada, la representante procesal de la Generalitat pone de manifiesto que, si bien es cierto que las referidas competencias no pueden ejercerse en contradicción con la legislación básica estatal resultante del art. 149.1.18 CE (STC 31/2010, FJ 100), también lo es que el régimen jurídico de la Administración local se caracteriza por su «naturaleza bifronte», quedando sujetas las bases estatales, de acuerdo con la doctrina constitucional, a límites intrínsecos que vedan «que puedan descender a una regulación detallada, ni tampoco establecer un régimen uniforme para todas las entidades locales en todo el Estado».

Descendiendo al ámbito específico de la creación y regulación de los distintos entes integrantes de la Administración local, la Abogada de la Generalitat pone de relieve que, a diferencia de los entes locales constitucionalmente necesarios, determinados en los arts. 137, 140 y 141 CE, los entes de ámbito territorial inferior al municipal son «entidades locales no necesarias o voluntarias» que quedan dentro del ámbito de libre disposición de las comunidades autónomas. Éstas gozan, pues, de competencia exclusiva para su creación o supresión [STC 214/1989, FJ 4 b)], de lo que se deriva «la imposibilidad de que el Estado cree o suprima por decisión propia entes locales contingentes por corresponder su creación y diseño al ámbito de libre disponibilidad de las comunidades autónomas».

Sería, pues, en ese marco competencial que el art. 86.7 EAC establece, con toda legitimidad, que las concentraciones de población que, dentro de un municipio, se configuren como núcleos separados, «pueden constituirse como entidades locales descentralizadas, esto es, con personalidad jurídica», precepto que se encuentra, a su vez, en plena armonía con el ya citado art. 151 b) EAC que prevé la competencia autonómica para la creación, supresión y alteración del ámbito territorial de tales entidades locales descentralizadas.

b) El expuesto sería, según la Abogada de la Generalitat, un panorama competencial pacífico en el que habría irrumpido el legislador estatal del siguiente modo: (i) modificando el art. 3.2 LBRL, (ii) suprimiendo el art. 45 de la misma Ley y (iii) introduciendo en su lugar un nuevo artículo 24 bis. Dicha innovación legislativa queda complementada, según se glosa en el escrito de alegaciones, con un régimen transitorio que asegura la supervivencia de los entes descentralizados preexistentes (disposición transitoria cuarta) y somete a los entes que hubieran iniciado los trámites de constitución antes del 1 de enero de 2013 a la regulación anterior (disposición transitoria quinta). El efecto de conjunto de dicha normativa estatal sería, sencillamente, eliminar «la potestad del legislador autonómico competente en materia de régimen local para crear y regular entes locales contingentes de ámbito inferior al municipio ... afectando gravemente la competencia de la Generalitat de Catalunya sobre los referidos entes locales».

Ante esta nueva normativa estatal, la Abogada de la Generalitat entiende que la impugnación del art. 19.6 de la Ley 16/2015 ha de ser rechazada por dos razones. La primera, planteada como argumentación principal, es la inconstitucionalidad del art. 24 bis de la Ley 27/2013 por vulnerar dicho precepto las competencias autonómicas antes reseñadas. La segunda, que se propone con carácter subsidiario, pasa por advertir la compatibilidad interpretativa que, en todo caso, existe entre la norma impugnada y las nuevas bases estatales.

c) En relación con la inconstitucionalidad del art. 24 bis de la Ley 27/2013, entiende la Abogada de la Generalitat que la existencia de un previo pronunciamiento del Tribunal Constitucional, la STC 41/2016, que avala la constitucionalidad de dicho precepto no exime a este Tribunal del deber de reexaminar, con ocasión del presente recurso, si la referida norma puede ser considerada formal y materialmente básica. En este punto, la representante procesal de la administración autonómica considera que la aludida STC 41/2016 ha supuesto una ampliación de facto del ámbito material de la regulación básica estatal frente a la interpretación que pacíficamente surgía de la doctrina tradicional. Según afirma, la referida resolución salva la constitucionalidad del precepto con dos razonamientos que no resultan convincentes:

(i) De un lado, la STC 41/2016 argumenta que, de acuerdo con el régimen transitorio de la propia de la Ley 27/2013, el legislador autonómico aún puede regular las entidades locales inframunicipales preexistentes. Para la Abogada de la Generalitat, dicho razonamiento no es, en sí mismo, concluyente, ya que limita el ejercicio de la competencia autonómica, estatutariamente asumida, al ámbito de una «legislación histórica».

(ii) De otro lado, el razonamiento sustancial que, de acuerdo con el fundamento jurídico 7 b) de la STC 41/2016, sirve para salvar la constitucionalidad del art. 24 bis LBRL sería que dicho precepto no ocupa un nuevo ámbito de regulación, pues, a través del mismo, las bases estatales se habrían limitado a cambiar el sentido «político» de un espacio normativo que ya había sido ocupado previamente. Así, donde antes se autorizaba

que los entes de ámbito territorial inferior al municipio pudieran tener personalidad jurídica propia, ahora se excluye tal posibilidad por razones de eficiencia en el uso de los recursos públicos que son constitucionalmente relevantes (arts. 31.2 y 135 CE). Hay, pues, según la Sentencia, un mero cambio de «subjetividad» municipal en un ámbito de regulación o espacio normativo que las bases ya habían marcado como propio. Este segundo argumento también es rechazado por la Abogada de la Generalitat, que considera que estamos ante un juego semántico que no puede ocultar la realidad subyacente, que es que «la prohibición de constituir nuevos entes locales inframunicipales con personalidad jurídica impide a la Generalitat de Catalunya dotarse de una organización territorial acorde a sus particularidades territoriales, conforme le habilitan los arts. 151 y 160 EAC».

d) Para el caso de que las alegaciones relativas a la inconstitucionalidad del art. 24 bis de la Ley 27/2013 no fueran acogidas, la Abogada de la Generalitat señala alternativamente que el art. 19.6 de la Ley 16/2015, y la consiguiente modificación del apartado 1, letras b) y c) del Decreto Legislativo 2/2003, ha de considerarse compatible con la legislación básica introducida por la Ley 27/2013. Se aportan dos razones en apoyo de tal tesis:

(i) En primer lugar, se afirma que el régimen transitorio de la Ley 27/2013, que dispone expresamente que los entes que ya hubieran iniciado sus trámites de constitución como entidad de ámbito territorial inferior al municipio se rijan por lo dispuesto «en la legislación autonómica correspondiente», lleva consigo la ultraactividad del art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003, de modo que la innovación introducida en el mismo seguiría siendo válida en relación con los entes amparados en la disposición transitoria quinta de la Ley 27/2013.

(ii) De otro lado, se afirma que debe advertirse que el art. 19.6 de la Ley 16/2015 realiza una innovación que en nada afecta a los aspectos del art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003 que se ven realmente comprometidos por la modificación de las bases estatales, ya que aquel precepto se limita a modificar meros aspectos procedimentales que en nada pueden oponerse al art. 24 bis LBRL. En este sentido, la Abogada de la Generalitat destaca que el precepto impugnado se ocupa de «aspectos muy menores» de procedimiento, limitándose a «reducir los plazos previstos en la versión originaria del precepto». Estas variaciones procedimentales no se refieren a la naturaleza de los entes que son creados a través del procedimiento regulado. No tienen, por ello, la virtualidad de modificar el ámbito de aplicación del art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003, que resulta de su armonización con las nuevas bases estatales. Puede entenderse, así, que el art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003 ha sobrevivido, no sólo como legislación transitoria para los entes en trámite de constitución, sino también como procedimiento autonómico para la creación de los nuevos entes de ámbito territorial inferior al municipal, que ahora ha de entenderse que son «desconcentrados» y que, por ello, carecen de personalidad jurídica.

Estamos, por tanto, según se concluye, ante «la modificación de ciertos extremos procedimentales, sin ninguna incidencia en la naturaleza jurídica de la modalidad organizativa, descentralizada o desconcentrada, que contempla la legislación básica para la gestión de los núcleos de población separados». El art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003 puede entenderse, pues, «subsistente para regular la iniciativa, tramitación y constitución de los órganos municipales desconcentrados que el apartado 3 del mismo art. 24 bis LBRL contempla ahora como nueva modalidad organizativa para la administración de los núcleos de población separados».

En definitiva, en la medida en que tanto la iniciativa municipal como la vecinal para crear estos órganos desconcentrados ha de estar sujeta a condiciones formales y procedimentales, el art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003 subsiste como procedimiento autonómico aplicable a estos efectos, razón por la que la modificación de plazos introducida en el mismo a través de la norma objeto del presente recurso de inconstitucionalidad no se opone a lo dispuesto en el art. 24 bis LBRL.

6. En fecha 27 de mayo de 2016 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el escrito de alegaciones del Letrado del Parlamento de Cataluña, por el que se persona en el procedimiento e interesa la desestimación del recurso interpuesto por los motivos que, a continuación, se reseñan de forma resumida.

a) El Letrado del Parlamento de Cataluña sostiene, como alegación principal, que la norma objeto de impugnación (art. 19.6 de la Ley 16/2015) es plenamente compatible con las bases estatales en vigor. Afirma, en este sentido, que la Ley 27/2013 supuso, ciertamente, un cambio importante en la configuración jurídica de los entes locales de ámbito territorial inferior al municipio. Niega, no obstante, que dicho cambio haya tenido el alcance que le atribuye el Abogado del Estado. Para entender la verdadera dimensión de la modificación introducida en 2013 en la Ley de bases de régimen local ha de comprenderse, según razona, que la Ley 27/2013 no ha suprimido estas entidades inframunicipales sino que se ha limitado a cambiar su naturaleza jurídica. En otras palabras, estos «entes», como la ley reformadora sigue denominándolos, no desaparecen; simplemente se transforman.

En efecto, según refiere, el legislador estatal reconoce expresamente, en el art. 24 bis LBRL introducido por la Ley 27/2013, que los entes de ámbito territorial inferior al municipio son una forma específica de organización desconcentrada. Para el Letrado del Parlamento catalán, es significativo que la nueva regulación no los reconduzca, sin más, al régimen de órganos municipales desconcentrados previsto, con carácter general, en el art. 24 LBRL. Al contrario, las bases estatales siguen refiriéndose a ellos de forma separada, ahora en el art. 24 bis LBRL, y siguen remitiéndose específicamente, a efectos de desarrollo normativo, a la legislación autonómica.

Esa opción diferenciadora resulta, a juicio del Letrado del Parlamento, trascendente, pues, frente el supuesto regulado en el art. 24 LBRL, en el que «predomina la capacidad de decisión autónoma de los municipios», en el caso del nuevo art. 24 bis LBRL, las comunidades autónomas gozan de un amplio margen de regulación «que incluye los requisitos que han de concurrir, la iniciativa para su constitución, la organización de estos entes desconcentrados y sus competencias». Así lo acredita, según se añade, la técnica legislativa puramente remisoria empleada por el legislador estatal en el art. 24 bis LBRL, que reenvía a la legislación autonómica en todo lo relativo a la regulación de estos «entes» inframunicipales, limitándose la norma estatal, por lo demás, a imponer ciertas restricciones en relación con la iniciativa de constitución y con la eficiencia de la fórmula organizativa empleada.

De este modo, los «entes» de ámbito territorial inferior al municipio se mantienen como realidad jurídica propia y diferenciada en el ámbito local. Y, respecto de ellos, las Comunidades Autónomas no pierden la amplia capacidad legislativa preexistente, si bien deben regularlos «bajo unos nuevos parámetros» subjetivos. Puede concluirse, por ello, que las «entidades municipales descentralizadas» a las que, utilizando una denominación que procede del propio Estatuto de Autonomía, se refiere el art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003 son los mismos «entes» de ámbito territorial inferior al municipio que ahora deben entenderse como forma de organización desconcentrada, carente de personalidad jurídica. Desde esa comprensión de la regulación existente, la tesis impugnatoria del Abogado del Estado, según la cual la mera reforma del aludido precepto incurre en inconstitucionalidad mediata por referirse la norma autonómica reformada (art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003) a un tipo de ente que ya no es compatible con las bases estatales, debe ser rechazada por las siguientes razones:

(i) En primer lugar, no puede ignorarse que el art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003 es una norma que, en el momento de incorporarse al ordenamiento jurídico (Decreto Legislativo 2/2003), era plenamente compatible con el modelo organizativo que entonces establecían las bases estatales. La modificación sobrevinida de esas bases operada en el año 2013 por la Ley 27/2013 no convierte el precepto preexistente en inconstitucional más que en aquello que resulte absolutamente incompatible con el nuevo marco de

regulación, debiendo subsistir en todo aquello que pueda ser interpretado de forma concorde con dicha regulación.

(ii) Con dicha premisa, puede advertirse que la modificación que el art. 19.6 de la Ley 16/2015 introduce en el art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003 afecta exclusivamente a los requisitos de creación de los entes de ámbito territorial inferior al municipio, teniendo «un alcance limitado como es el de reducir un plazo de dos meses a un mes y establecer un nuevo quórum de votación del acuerdo municipal», elementos novedosos «que no entran en contradicción con la normativa básica, pues se trata de aspectos que el nuevo art. 24 bis LBRL remite a la legislación autonómica».

(iii) El recurso del Abogado del Estado no contiene ningún esfuerzo argumental tendente a demostrar que la concreta regulación que impugna, de carácter meramente procedimental y de alcance significativamente limitado, se contradice con el art. 24 bis LBRL. En su lugar, realiza «un planteamiento extremadamente formalista» según el cual la mera reforma del art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003 debe ser inconstitucional, al referirse dicho precepto a entes «descentralizados» y no «desconcentrados», obviando que el precepto impugnado (art. 19.6 de la Ley 16/2015) no pretende regular *ex novo* los entes de ámbito territorial inferior al municipal, sino que se limita a modificar un aspecto muy puntual de procedimiento, como es lógico en una ley transversal, con fines de agilización administrativa, que reforma simultáneamente diversas disposiciones legislativas.

En suma, puede considerarse que el art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003 sigue regulando los entes de ámbito territorial inferior al municipio, entes que, tras la Ley 27/2013, carecen de personalidad jurídica y constituyen una forma de organización desconcentrada del propio municipio. La reforma procedimental operada por el art. 19.6 de la Ley 16/2015, al no pretender regular *ex novo* dicho sistema organizativo y al no afectar directamente a ninguno de los aspectos que resultan incompatibles con las nuevas bases no incurre, pues, en vicio alguno de inconstitucionalidad.

b) A lo expuesto añade, asimismo, el Letrado del Parlamento de Cataluña un argumento adicional relativo al régimen estatutario en el que se asienta el precepto que se impugna. Señala, en este sentido, que el Estatuto de Autonomía de Cataluña establece, al amparo de la Constitución, un entramado competencial peculiar en el que se distingue, de un lado, el régimen local (art. 160 EAC), que queda sujeto a las bases estatales que resultan del art. 149.1.18 CE y, de otro, la «organización territorial» propia de Cataluña. Esta segunda competencia se contempla separadamente en el art. 151 EAC, con inclusión expresa de la creación, modificación y supresión de los entes de ámbito territorial inferior al municipal, respecto de los cuales el art. 86.7 EAC establece, a su vez, una suerte de «garantía institucional» y se refiere expresamente a su carácter descentralizado. Este segundo título competencial tendría naturaleza exclusiva en sentido estricto, frente a la exclusividad meramente «impropia» de la competencia estatutaria sobre régimen local.

Ese marco estatutario diferenciado, característico del caso catalán, exige, según afirma el Letrado del Parlamento, una «fórmula de equilibrio» o, en otras palabras, una suerte de «conciliación» entre las distintas normas concurrentes. Buenos ejemplos de fórmula conciliatoria serían, en el propio ámbito local catalán, el régimen especial de las comarcas, avalado por la STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 13, así como el régimen especial del plan único de obras y servicios en Cataluña (STC 109/1998, de 21 de mayo). El examen constitucional de la regulación de los entes locales de ámbito inferior al municipal debería alumbrar también, según razona, una fórmula de equilibrio que consintiera la existencia de un régimen especial catalán ajustado a las previsiones expresas del Estatuto de Autonomía. En este sentido, la forma en que dicho Estatuto regula la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de «organización territorial» pone de relieve, según añade el Letrado del Parlamento, «una voluntad clara del legislador estatutario de ‘interiorizar’ las estructuras locales dentro del sistema general de la organización de la Generalitat de Cataluña».

El Letrado del Parlamento de Cataluña invoca, finalmente, las disposiciones adicionales primera y segunda LBRL, que determinan que las exigencias de las normas incluidas en la ley estatal han de entenderse «sin perjuicio de las particularidades» propias de la

Comunidad Autónoma del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra. El Letrado del Parlamento reconoce que no existe una norma semejante que salvaguarde explícitamente las singularidades catalanas, pero entiende, no obstante, que las disposiciones adicionales citadas acreditan, en general, la posibilidad de encontrar, en vía interpretativa, la necesaria «conciliación entre el ejercicio de las competencias básicas y las previsiones singulares y específicas de los Estatutos de Autonomía en materia de organización territorial y local».

7. Por providencia de 1 de junio de 2016 se acordó incorporar a los autos los escritos de alegaciones presentados por la Abogada de la Generalitat de Cataluña y el Letrado del Parlamento de Cataluña, y en cuanto a la solicitud de levantamiento de la suspensión inicialmente acordada, formulada en otrosí por la primera, dar un plazo común de cinco días al Abogado del Estado y a la representación procesal del Parlamento de Cataluña para que expusieran lo que considerasen procedente al respecto.

8. Por escritos que tuvieron entrada en el registro general de este Tribunal los días 9 y 13 de junio de 2016 el Abogado del Estado y el Letrado del Parlamento de Cataluña presentaron, respectivamente, sus alegaciones al respecto, acordando este Tribunal por ATC 158/2016, de 20 de septiembre, levantar la suspensión acordada.

9. Por providencia de 31 de enero de 2017, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 2 de febrero de dicho año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Presidente del Gobierno contra el art 19.6 de la ley del Parlamento de Cataluña 16/2015, de 21 de julio, de simplificación de la actividad administrativa de la Administración de la Generalitat y de los gobiernos locales de Cataluña y de impulso de la actividad económica (en adelante, Ley 16/2015).

Como ha quedado expuesto en los antecedentes, el Abogado del Estado considera que el citado precepto vulnera la competencia del Estado en materia de régimen jurídico de las Administraciones públicas, en su dimensión de régimen local, prevista en el art. 149.1.18 CE. En concreto, alega que el precepto incurre en inconstitucionalidad mediata al oponerse a lo dispuesto en el art. 24 bis de la Ley reguladora de las bases de régimen local (en adelante LBRL). Afirma, en este sentido, que, de acuerdo con esta última norma, formal y materialmente básica, y con lo que resulta de las disposiciones transitorias cuarta y quinta de la Ley que la introdujo en el ordenamiento jurídico (la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local), los entes de ámbito territorial inferior al municipal que se constituyan a partir del 1 de enero de 2013 son, en todo caso, entes desconcentrados, carentes de personalidad jurídica. Por ello, la pretensión del art. 19.6 de la Ley 16/2015 de modificar un precepto legal, el art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, referido a la constitución de entes descentralizados y dotados de personalidad jurídica supondría, según se alega en el recurso de inconstitucionalidad, un intento ilegítimo de dar continuidad a una regulación legal que resulta claramente incompatible con el contenido actual de las bases del Estado.

La Abogada de la Generalitat y el Letrado del Parlamento de Cataluña interesan, por su parte, la desestimación del recurso presentado con los argumentos que han quedado ampliamente reseñados en los antecedentes. Resumidamente, ambas representaciones coinciden en señalar, de un lado, que la norma básica invocada por el Abogado del Estado, el art. 24 bis LBRL, resulta inconstitucional o, al menos, debe ser interpretada de un modo que admita una aplicación flexible en aquellos casos, como el catalán, en los que existen previsiones estatutarias expresas sobre organización municipal relativas a entes inframunicipales descentralizados. Afirman, de otro lado, que el art. 19.6 de la Ley 16/2015 no contiene, en cualquier caso, ningún elemento que se oponga a la aludida norma básica, ya que el precepto autonómico impugnado por el Presidente del Gobierno se limita a

introducir ciertas modificaciones procedimentales en una norma preexistente, el art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003, que, aunque referida a entes descentralizados y dotados de personalidad jurídica, puede considerarse que sigue en vigor al menos en dos planos: (i) como «legislación histórica» que tiene ultraactividad de acuerdo con la propia disposición transitoria quinta de la Ley 27/2013 para los procedimientos de constitución de entes descentralizados iniciados antes del 1 de enero de 2013, (ii) como legislación actualmente aplicable, en defecto de norma específica, a la constitución de los nuevos entes locales inframunicipales, que han de quedar sujetos a las mismas reglas de procedimiento preexistentes, por más que, una vez constituidos, deban ser considerados, desde un prisma sustantivo, como entes desconcentrados, carentes de personalidad jurídica.

2. Con carácter previo al examen de los motivos de inconstitucionalidad alegados y con la finalidad de alcanzar una mejor comprensión de la problemática planteada, resulta pertinente reseñar el contenido de la norma que es objeto del presente recurso de inconstitucionalidad.

El precepto impugnado forma parte de la Ley 16/2015, de 21 de julio, disposición legal que, según declara expresamente en su preámbulo, tiene como «principal objetivo ... establecer una serie de criterios con la voluntad de clarificar y simplificar las obligaciones que la normativa vigente impone a las administraciones públicas de Cataluña y, por consiguiente, a los ciudadanos y a las empresas» en relación con aquellos aspectos «de la actividad económica» que «requieren la intervención de los ayuntamientos». A efectos de verificar esta simplificación de la normativa administrativa para favorecer la actividad económica y empresarial, la Ley 16/2015 modifica diversas disposiciones legales, entre ellas la del Decreto Legislativo 2/2003, a la que dedica el capítulo II del título III. Sobre esta concreta reforma la ley declara expresamente en su preámbulo, en lo que a este proceso constitucional interesa, que pretende modificar y simplificar «la intervención del departamento de la Generalitat competente en materia de Administración local en determinados procedimientos».

El precepto concretamente impugnado (art. 19.6) modifica las letras b) y c) del apartado primero del art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003. Ambas letras regulan el procedimiento de constitución de las entidades locales descentralizadas. En lo que estrictamente concierne al procedimiento incoado a iniciativa vecinal (letra b), la reforma se limita a reducir el plazo para adoptar el pertinente acuerdo municipal, que pasa de los dos meses iniciales a un solo mes. En lo atinente a la tramitación común del procedimiento (letra c), el precepto impugnado introduce dos modificaciones. Reduce, de un lado, el plazo inicial de información pública, que era «de hasta sesenta días», a un solo mes. Cambia, de otra parte, la mayoría necesaria para la resolución de las alegaciones presentadas en el trámite de información pública. En este último punto, el precepto preexistente se remitía al art. 114.2 b) del propio Decreto Legislativo 2/2003, que exige un voto favorable «de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación». Con la reforma operada por la Ley 16/2015, el precepto exige, sin más, «el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de los miembros de la corporación».

En suma, el art. 19.6 de la Ley 16/2015, que es objeto del presente proceso constitucional, modifica el art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003, reduciendo los plazos del procedimiento de creación de entes descentralizados y simplificando la mayoría exigida para aprobar las alegaciones presentadas en el trámite de información pública. Con ello, el texto del art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003 que queda en vigor es el siguiente:

«1. Las concentraciones de población que dentro de un municipio constituyan núcleos separados pueden constituirse en entidades municipales descentralizadas, de acuerdo con las reglas siguientes:

a) La iniciativa corresponde indistintamente a la mayoría de los vecinos interesados o al ayuntamiento correspondiente.

b) En el primer caso, el ayuntamiento debe adoptar el acuerdo en el plazo de un mes a contar desde la presentación de la petición en el registro municipal.

c) El acuerdo municipal sobre constitución de la entidad municipal descentralizada debe determinar las competencias que, de acuerdo con el artículo 82, tiene que asumir la entidad, y el sistema de participación en los ingresos del ayuntamiento. El acuerdo debe someterse al trámite de información pública por un plazo de un mes; una vez transcurrido este plazo, debe remitirse al departamento competente en materia de Administración local, junto con la resolución de las alegaciones presentadas, la cual debe adoptarse con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de los miembros de la corporación. También debe realizarse la remisión cuando el expediente se ha iniciado a instancia de los vecinos, aunque el acuerdo municipal no sea favorable.

d) La entidad tiene que contar con un órgano unipersonal ejecutivo de elección directa y con un órgano colegiado de control, que tienen que escogerse una vez finalizado el procedimiento que establece el artículo 81 de esta Ley, como requisito para la constitución válida de la entidad municipal descentralizada.

2. No puede constituirse como entidad municipal descentralizada el núcleo donde tiene la sede el ayuntamiento.»

3. Una vez expuesto el contenido normativo del precepto impugnado, hemos de señalar que los términos en los que se plantea la controversia entre las partes no dejan lugar a dudas acerca del encuadramiento competencial del art. 19.6 de la Ley 16/2015, que tanto el Abogado del Estado como los Letrados de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña relacionan con los arts. 86, 151 y 160 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), señalando, a continuación, todos ellos que estamos ante preceptos que han de situarse dentro del marco establecido por la legislación básica del Estado en materia de régimen local (art. 149.1.18 CE).

En este punto, ha de señalarse que el art. 19.6 de la Ley 16/2015, al ser una norma que se limita a reformar el tenor del art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003, en relación con la constitución de los entes locales menores, tiene, a todas luces, un encaje normativo inmediato en el art. 86.7 EAC, precepto que dispone lo siguiente:

«Las concentraciones de población que dentro de un municipio constituyan núcleos separados pueden constituirse en entidades municipales descentralizadas. La ley debe garantizarles la descentralización y la capacidad suficientes para llevar a cabo las actividades y prestar los servicios de su competencia.»

La norma estatutaria reproducida se sitúa sistemáticamente dentro del capítulo IV («El Gobierno Local») del título II EAC, capítulo del que este Tribunal ha declarado que «ha de ajustarse, necesariamente, a la competencia que sobre las bases de la misma corresponde al Estado ex art. 149.1.18 CE, por lo que la regulación estatutaria ha de entenderse, en principio, 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). No existe, pues, ninguna duda sobre el encuadramiento competencial del precepto ni se plantea sobre este punto controversia específica entre las partes, que centran, más bien, su discrepancia en la validez y el alcance interpretativo de la norma estatal que, al amparo del art. 149.1.18 CE, aparece configurada como legislación básica en relación con la constitución de los entes locales de ámbito territorial inferior al municipio.

4. Entrando ya en el examen de la concreta norma que el Abogado del Estado entiende vulnerada, debe señalarse que el art. 24 bis LBRL se enmarca en el contexto de una amplia reforma de la Ley de bases de régimen local, operada por la Ley 27/2013, que afecta, entre otros muchos aspectos y en lo que a este proceso constitucional interesa, al régimen normativo de los llamados «entes locales menores». En relación con estos, la Ley 27/2013 se caracteriza por introducir una regulación de carácter dual:

(i) De un lado, la Ley 27/2013 deroga la normativa contenida en el previo art. 45 LBRL, salvaguardando, no obstante, el carácter descentralizado y la personalidad jurídica propia de las diversas entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio que han llegado a constituirse al amparo de dicha norma (disposición transitoria cuarta). Al tiempo, la Ley 27/2013 permite (disposición transitoria quinta) que los núcleos de población que, antes del 1 de enero de 2013 hubieran iniciado los trámites para constituirse como entidades locales, puedan culminar dicho proceso adquiriendo, igualmente, personalidad jurídica propia de acuerdo con lo previsto en la correspondiente legislación autonómica.

En relación con este primer marco de regulación, aplicable a los entes ya constituidos o en proceso de constitución, hemos señalado en nuestra STC 41/2016, de 3 de marzo, que la regulación introducida por la Ley 27/2013 no sólo mantiene el régimen jurídico de la normativa precedente sino que llega incluso a ensanchar el margen de disposición previamente otorgado a las Comunidades Autónomas y a los entes locales, ya que, con la derogación del art. 45 LBRL, pierden su eficacia «las previsiones básicas que éste contenía sobre la denominación (apartado 1) y los acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa de las entidades locales menores [apartado 2 c)]». Por ello, concluimos en la citada STC 41/2016 que «respecto del régimen básico de las entidades locales menores ya creadas (o en proceso de creación antes de determinada fecha), el legislador estatal no solo no ha invadido las competencias de las Comunidades Autónomas, sino que, al reducir en alguna medida la regulación básica, ha aumentado correlativamente el espacio que puede ocupar la normativa municipal sobre organización interna y la autonómica sobre régimen local» [FJ 7 b)].

(ii) De otra parte, y en relación con los entes locales menores que se constituyan desde el 1 de enero de 2013, la Ley 27/2013 introduce en la Ley reguladora de las bases de régimen local un precepto de nuevo cuño, el art. 24 bis, que dispone lo siguiente:

«1. Las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán los entes de ámbito territorial inferior al Municipio, que carecerán de personalidad jurídica, como forma de organización desconcentrada del mismo para la administración de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las leyes.

2. La iniciativa corresponderá indistintamente a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente. Este último debe ser oído en todo caso.

3. Sólo podrán crearse este tipo de entes si resulta una opción más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados de acuerdo con los principios previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.»

Este segundo ámbito de regulación, aplicable a los entes locales menores que se constituyan a partir de la entrada en vigor de la reforma, también ha sido examinado por este Tribunal en la aludida STC 41/2016, en la que hemos destacado que el art. 24 bis LBRL «incluye reglas sobre la iniciativa de creación, denominación y objeto (la administración de núcleos de población separados) sustancialmente coincidentes con las previstas en el derogado art. 45 LBRL, sobre cuya legitimidad constitucional y carácter básico ya se pronunció la STC 214/1989, FJ 15, letras a) y b)». De este modo, hemos advertido que el nuevo precepto «sigue sin incluir reglas precisas sobre creación, organización y competencias (art. 24 bis LBRL)», por lo que «los propios municipios y, en su caso, las Comunidades Autónomas habrán de establecerlas» [FJ 7 b)]. Más concretamente, hemos puesto de manifiesto, en relación con el único elemento de la nueva regulación que difiere del régimen jurídico precedente, que «la sola previsión de que estos entes carecen de personalidad jurídica no elimina amplios espacios de desarrollo autonómico y autoorganización local», pues «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» [STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 7 b)].

De este modo, el régimen jurídico de los entes locales menores que han iniciado su proceso de constitución con posterioridad al 1 de enero de 2013, se sitúa en una clara línea de continuidad respecto del anteriormente previsto en el art. 45 LBRL, con la sola excepción de la concreta configuración subjetiva de los entes, elemento que, como queda dicho, hemos entendido que no priva a éstos de la misma sustancia jurídica que antes tenían. En otras palabras, pese a la nueva investidura formal que, en el plano subjetivo, otorga el art. 24 bis LBRL a los entes locales menores, en el plano material la sustantividad de éstos y el amplio margen de regulación que el derogado art. 45 LBRL otorgaba a las comunidades autónomas permanecen inalterados.

Finalmente, cabe destacar que nada dice la nueva base estatal sobre el procedimiento de constitución de los entes locales menores, limitándose a señalar al respecto, en su apartado segundo, que «[l]a iniciativa corresponderá indistintamente a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente» y que este último «debe ser oído en todo caso».

5. Lo que acaba de apuntarse en el fundamento jurídico precedente pone de relieve el carácter formal y materialmente básico del art. 24.bis LBRL, que ha sido expresamente avalado por este Tribunal en la citada STC 41/2016, de 3 de marzo, y reiterado, en un asunto similar al que ahora nos ocupa, en la STC 168/2016, de 6 de octubre. Como señalamos en la primera de las citadas resoluciones, en términos generales y en lo que concierne a los entes locales menores que se constituyan con posterioridad al 1 de enero de 2013, el art. 24 bis LBRL establece un régimen jurídico para los entes locales menores que es sustancialmente coincidente con el que ya preveía el derogado art. 45 LBRL, cuyo carácter básico fue avalado por la STC 214/1989, FJ 15. También constatamos allí que, en relación con la norma básica preexistente, el nuevo art. 24 bis LBRL ha operado un mero cambio de «subjetividad», al pasar a configurar estas organizaciones como «entes desconcentrados del municipio sin el carácter de entidad local y sin personalidad jurídica propia», problema éste «de la subjetividad» que, según añadimos, es «una cuestión que podía regular el legislador básico y debe seguir siéndolo ahora con independencia de que las previsiones enjuiciadas en este proceso hayan establecido un régimen de signo opuesto» al anterior a la reforma. Consideramos, en suma, en la STC 41/2016 que «el legislador básico no ha ocupado más espacio normativo; ha cambiado el sentido político de su regulación en el marco del amplio margen de configuración que le asigna la Constitución» [FJ 7 b)].

Esta coincidencia sustancial con la regulación precedente, y la constatación de que la nueva norma no ha ampliado el espacio de regulación asumido por el Estado, nos ha llevado, pues, a concluir que el art. 24 bis LBRL tiene carácter formal y materialmente básico tal y como ya había declarado este Tribunal en relación con el precedente art. 45 LBRL en la STC 214/1989.

Ha de reseñarse, asimismo, que en la citada STC 41/2016 abordamos también, de manera específica, aunque en relación con otros preceptos distintos al citado art. 24 bis LBRL, el problema de constitucionalidad que ahora plantean la Abogada de la Generalitat y el Letrado del Parlamento de Cataluña, referido a la relación normativa que presenta la legislación básica del Estado en materia de régimen local con el Estatuto de Autonomía en cuanto «norma institucional básica» del ordenamiento autonómico (art. 147.1 CE). Sobre dicha cuestión declaramos en la referida resolución que «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)» (STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 12).

Tal doctrina sobre la relación normativa existente entre la legislación básica en materia de régimen local y las normas organizativas contenidas en el Estatuto de Autonomía, que

la STC 41/2016 se limita a recordar, fue fijada por este Tribunal justamente en relación con el marco normativo estatutario que es invocado en el presente recurso de inconstitucionalidad por la Abogada de la Generalitat y el Letrado del Parlamento de Cataluña. En efecto, fue en la STC 31/2010, de 28 de junio, al examinar justamente 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), cuando este Tribunal afirmó que 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). Este Tribunal afirmó también entonces, en particular, que el art. 84.2 EAC (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»; de tal suerte que 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).

Más recientemente, la ya citada STC 168/2016, de 6 de octubre, ha tenido la oportunidad de aplicar esta doctrina en relación con el propio art. 24 bis LBRL, abordando, además, un supuesto de hecho que es sustancialmente coincidente con el que constituye el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad. Se planteaba entonces la inconstitucionalidad del art. 24 bis LBRL por su incompatibilidad manifiesta con la norma del Estatuto de Autonomía de Asturias que garantiza la personalidad jurídica de las «parroquias rurales», en la consideración de que el legislador básico estaba obligado a respetar el Derecho local estatutario. La conclusión de la referida Sentencia fue, con apoyo en la doctrina que se ha transcrito de las SSTC 31/2010 y 41/2016, que «el inciso impugnado [del art. 24 bis LBRL] 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».

En suma, el art. 24 bis LBRL es una norma formal y materialmente básica a la que debe ajustarse la normativa autonómica de desarrollo y a la que, por tanto, debe acomodarse también el precepto que es objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, lo que nos obliga a realizar el pertinente juicio de contraste entre ambas normas, determinando así si la impugnada incurre o no en inconstitucionalidad mediata.

6. Para realizar el juicio de contraste entre la norma básica del Estado y la norma autonómica impugnada, ha de recordarse, en primer lugar, cuál es la tesis sostenida por el Abogado del Estado en el recurso de inconstitucionalidad.

Según el Abogado del Estado, el nuevo art. 24 bis LBRL introducido por la Ley 27/2013 ha producido una suerte de petrificación del contenido normativo del art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003, que impide cualquier modificación de las reglas contenidas en dicho precepto. De acuerdo con tal tesis, la regulación del art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003, al referirse en su literalidad a entes descentralizados, habría quedado privada, tras la entrada en vigor de la nueva base estatal incluida en el art. 24 bis LBRL, de cualquier virtualidad aplicativa que no sea la expresamente prevista en la disposición transitoria quinta de la Ley 27/2013, esto es, la de ser el cauce formal transitorio de los procedimientos de constitución de entes descentralizados que ya se encontraban abiertos el 1 de enero de 2013. La reforma del precepto realizada por el art. 19.6 de la Ley 16/2015, en cuanto innovación del ordenamiento jurídico con vocación de disciplinar situaciones jurídicas futuras, no sería, por ello, admisible, ya que partiría de un presupuesto radicalmente contrario a lo prescrito en la nueva regulación básica, como es la posibilidad de constituir *ex novo* entes locales menores de carácter descentralizado y con personalidad jurídica propia. Sería, por ello, irrelevante que el precepto impugnado se limite a regular aspectos formales de procedimiento, pues el procedimiento mismo sólo habría pervivido como mera legislación histórica, con un ámbito de aplicación acotado y con vocación de agotarse tras un cierto lapso de tiempo.

Esta tesis del Abogado del Estado se opone, sin embargo, a la línea esencial de interpretación del art. 24 bis LBRL que, como ya hemos señalado, ha establecido este Tribunal en la STC 41/2016, de 3 de marzo, y ha reiterado en la STC 168/2016, de 6 de octubre. En dichas resoluciones, al examinar el carácter formal y materialmente básico del art. 24 bis LBRL, remarcamos, según se ha expuesto, el alcance limitado que la nueva base estatal ha tenido en la configuración jurídica de los entes locales menores, en los que ha producido lo que entonces definimos como un mero cambio de «subjetividad» que no afecta, sin embargo, a la sustantividad jurídica de tal figura. En efecto, tal y como declaramos en la primera de las dos resoluciones citadas «[l]a 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. Así lo declaró la STC 214/1989, FJ 15 b), refiriéndose a las facultades de tutela atribuidas al municipio, que las Comunidades Autónomas podían precisar y aumentar (art. 45.2 LBRL, ahora derogado). 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, de 3 de marzo, FJ 7 b)].

Siendo, pues, claro que el simple cambio de subjetividad de los entes locales de ámbito inferior al municipio no afecta a la sustantividad de estos, hemos considerado que las bases del Estado siguen dejando un amplio espacio de regulación al legislador autonómico. De ahí que pueda entenderse que, tras la entrada en vigor del art. 24 bis LBRL, el art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003 devino incompatible con las bases estatales sólo en lo relativo a la concreta consideración subjetiva de tal instituto como ente con personalidad propia y que dicho precepto siguió contemplando, en lo demás, una misma institución del régimen local, la del «ente local menor». Dicho en otras palabras, la nueva base estatal no privó a los entes locales menores de la amplia capacidad de autoorganización que la legislación anterior les otorgaba, circunstancia que determinó que este tipo de ente, por su singularidad jurídica, conservara un cauce formal específico de constitución. Tras la entrada en vigor del art. 24 bis LBRL, el art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003 siguió, pues, regulando *pro futuro* el procedimiento de constitución de estas organizaciones, resultando, desde ese momento, incompatible con las bases del Estado en materia de régimen local sólo en aquellos puntos en los que se refería a su configuración subjetiva como entes «descentralizados» con personalidad jurídica propia, aspectos sobre los que, como ha quedado expuesto, en nada incide el precepto ahora impugnado (art. 19.6 de la Ley 16/2015). El art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003 siguió siendo, pues, el cauce de desarrollo normativo de los entes a los que alude expresamente el art. 86.7 EAC, estando a disposición del legislador autonómico dotarlos, tal y como dicho precepto estatutario prescribe, de un amplísimo grado de autonomía.

De este modo, puede entenderse sin mayor dificultad, en la línea de lo argumentado por la Abogada de la Generalitat, que el art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003 mantuvo su vigencia no sólo como «legislación histórica» aplicable a los entes descentralizados que estaban en vías de constitución antes del 1 de enero de 2013, sino también como cauce procedimental específico para la constitución, con posterioridad a dicha fecha, de los entes locales menores que, al amparo del art. 86.7 EAC, siguen siendo expresión, en su sustantividad como figura del régimen local, de un amplio poder de autoorganización. De ahí que la reforma operada a través del precepto ahora impugnado (art. 19.6 de la Ley 16/2015) no pueda considerarse incompatible, en lo que constituye el núcleo de su innovación normativa, con las bases estatales, pues no incide propiamente en la dimensión subjetiva de los entes de ámbito inferior al municipio, limitándose, como se ha visto, a simplificar el procedimiento de constitución.

Ahora bien, resulta evidente que la ley reformadora, al retocar las reglas de procedimiento, utiliza un adjetivo que conlleva la caracterización subjetiva que ha devenido incompatible con las nuevas bases. En efecto, en la nueva redacción dada a las reglas procedimentales del apartado c) del art. 79.1 del Decreto Legislativo 2/2003, éste incluye de forma expresa el adjetivo «descentralizada» para referirse a la entidad local menor objeto de constitución. Debe, por ello, declararse inconstitucional y nula, por su contradicción con la base estatal, esa concreta referencia. Tal declaración de inconstitucionalidad y nulidad ha de ser extendida, por conexión (art. 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), al resto de referencias que a dicho vocablo se contienen en el art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003, en particular las que se hacen en la rúbrica del precepto, en el encabezamiento del apartado 1 del mismo («descentralizadas»), en el texto de la letra d) del mismo apartado («descentralizada») y en el texto del apartado 2 del aludido precepto («descentralizada»), toda vez que, si bien no han sido formalmente recurridas por venir contenidas en la anterior redacción de la del Decreto Legislativo 2/2003 que no ha sido modificada, las citadas expresiones, que se ajustaban a la legislación básica anterior, han devenido incompatibles con la normativa básica estatal ahora en vigor. La referencia que el texto del art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003 hace, tras esta declaración de nulidad, a las «entidades locales» o la «entidad local» ha de entenderse referida a los entes locales menores de naturaleza desconcentrada y sin personalidad jurídica a que alude el art. 24 bis LBRL, salvo en aquellos casos en los que sea de aplicación la disposición transitoria quinta de la Ley 27/2013 por tratarse de entes que iniciaron su proceso de constitución antes del 1 de enero de 2013.

Finalmente, sobre una posible incompatibilidad de esa configuración procedimental novedosa con el tenor del art. 24 bis LBRL nada dice el Abogado del Estado en el recurso de inconstitucionalidad, existiendo sobre tal cuestión una ausencia absoluta de carga alegatoria que nos exime de cualquier indagación adicional sobre ese concreto punto, ajeno al debate planteado en el presente proceso constitucional.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar que son inconstitucionales y nulas las expresiones «descentralizadas» y «descentralizada» contenidas en el art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003 con el alcance establecido en el fundamento jurídico 6.

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

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

Dada en Madrid, a dos de febrero de dos mil diecisiete.—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.