CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero y Ponente
Sr. Fernández Costales, Consejero
Sr. Pérez Solano, Consejero
Sr. Madrid López, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero y Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 15 de julio de 2010, ha examinado el *expediente relativo al anteproyecto de ley de modificación de la Ley 1/ 1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca de El Bierzo,* y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

# DICTAMEN

## I
## ANTECEDENTES DE HECHO

El día 15 de junio de 2010 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al anteproyecto de ley de modificación de la Ley 1/ 1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca de El Bierzo.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 18 de junio de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 668/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia a los Consejeros Sr. Estella Hoyos y Sr. Nalda García.

**Primero.- El anteproyecto.**

El anteproyecto de ley sometido a dictamen consta de una exposición de motivos, un artículo, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El artículo único modifica los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 7 (primer párrafo), 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16 (se le añade un apartado tres), 17, 19, 20, 21, 22, 23, 25 y 28 y la disposición adicional primera de la Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca de El Bierzo. Se incorpora una disposición adicional y la disposición transitoria queda sin contenido.

La disposición derogatoria abroga las disposiciones de igual o inferior rango en lo que se opongan a lo dispuesto en la ley.

La disposición final primera autoriza a la Junta de Castilla y León para elaborar y aprobar, dentro del plazo de dos años desde la entrada en vigor de esta ley, un texto refundido de las normas vigentes sobre la Comarca de El Bierzo.

La disposición final segunda autoriza a la Junta de Castilla y León para dictar las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y ejecución de lo previsto en esta ley.

La disposición final tercera establece la entrada en vigor de la norma a los veinte días siguientes al de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

**Segundo.- El expediente remitido.**

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de un índice de los documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

1.- Orden de 7 de abril de 2009 de la Consejería de Interior y Justicia, por al que se acuerda iniciar la elaboración de una Ley de modificación de la Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca de El Bierzo.

2.- Propuesta de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos de 3 de junio de 2009, en la que se señala que el anteproyecto de ley se somete al conocimiento de la citada Comisión previamente al inicio de su tramitación según lo dispuesto en el artículo 4.1.b) del Decreto 86/2007, de 23 de agosto, por el que se crea y regula la Comisión Delegada para Asuntos Económicos.

3.- Propuesta de la Comisión Delegada de Política Territorial y Desarrollo Rural de 4 de junio de 2009, en la que se señala que el anteproyecto de ley se somete al conocimiento de la citada Comisión previamente al inicio de su tramitación, según lo dispuesto en el artículo 4.1. a) del Decreto 85/2007, de 23 de agosto, por el que se crea y regula la Comisión Delegada de Política Territorial y Desarrollo Rural.

4.- Anteproyecto enviado a consulta preliminar y audiencia interna (identificado como "anteproyecto LMLB.1.").

5.- Solicitud de informe a las restantes Consejerías y borrador de anteproyecto de ley, sin fecha, remitido a las Consejerías. Igualmente se solicita informe al Servicio de Evaluación Normativa y Procedimiento de la Consejería de Interior y Justicia.

6.- Observaciones realizadas por las Consejerías de Economía y Empleo, Familia e Igualdad de Oportunidades y Hacienda. Asimismo, obran escritos de las Consejerías de Fomento, Administración Autonómica, Presidencia, Medio Ambiente, Sanidad, Cultura y Turismo y Agricultura y Ganadería, en los que manifiestan que no formulan sugerencias. Consta también un informe del Servicio de Evaluación Normativa y Procedimiento de la Consejería de Interior y Justicia.

7.- Texto de anteproyecto de ley tras el trámite de audiencia interna, sin fechar (identificado como "anteproyecto LMLB. 2.").

8.- Solicitud de informe a la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León y borrador de anteproyecto de ley, sin fecha, remitido (identificado como "anteproyecto LMLB. 2.").

9.- Escrito de la Federación Regional de Municipios y Provincias en el que se manifiesta que no tienen "nada que alegar ni sugerir al anteproyecto".

10.- Audiencia a la Diputación Provincial de León y alegaciones.

11.- Audiencia al Consejo Comarcal de El Bierzo, el cual solicita el 16 de abril de 2010 ampliación de plazo para formular alegaciones, lo que es denegado por la Dirección General de la Administración Territorial, al haber

transcurrido el plazo máximo establecido para este trámite en el artículo 84.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

12.- Escrito de alegaciones del “Foro para la reforma de la Ley del Consejo Comarcal de El Bierzo” y escrito de contestación de la Dirección General de Administración Territorial.

13.- Texto de anteproyecto de ley tras el trámite de audiencia externa, sin fechar (identificado como “anteproyecto LMLB.3.”).

14.- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de 15 de marzo de 2010, en el que no se plantean objeciones a la aprobación del anteproyecto.

15.- Informe del Consejo de Provincias de 21 de abril de 2010.

16.- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, de 3 de junio de 2010.

17.- Anteproyecto de ley sometido a dictamen del Consejo Consultivo, carente de fecha (identificado como “anteproyecto LMLB.3.”).

18.- Memoria justificativa del anteproyecto, que comprende los siguientes documentos:

- Informe de 9 de junio de 2010 sobre la necesidad y oportunidad de la ley.

- Memoria técnico jurídica de 9 de junio de 2010, en la que se expone el marco normativo, la tabla de vigencias, los trámites, audiencias y consultas efectuados y la estructura de la ley.

- Memoria económica del anteproyecto de ley de 9 de junio, en la que se indica que el anteproyecto no tiene impacto presupuestario alguno.

- Memoria de impacto por razón de género de 9 de junio de 2010, en la que se concluye que el anteproyecto de ley “si bien no contiene

medidas directas de impacto de género, permite el desarrollo competencial de la Comarca de El Bierzo en esta materia lo que contribuirá a impulsar aún más una estrategia coordinada de las Administraciones Públicas en la ejecución de políticas tan importantes como la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres o la lucha contra la violencia de género".

19.- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Interior y Justicia de 23 de junio de 2010.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

## II
## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### 1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.2.

### 2ª.- Contenido del expediente.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de ley, ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (modificado por el artículo 1.tres del Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León).

Conforme a dicho precepto, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una Memoria en la que se incluirán:

a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.

b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.

c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.

d) La expresión de haber dado el trámite de audiencia, cuando fuere preciso, y efectuado las consultas preceptivas.

e) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.

f) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el artículo 12.2 ambos de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

La ley citada exige, además, que el anteproyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los servicios jurídicos de la Comunidad y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho y se acredita con la documentación enviada, se ha dado cumplimiento a los siguientes trámites:

- Se ha puesto en conocimiento de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos y de la Comisión de Política Territorial y Desarrollo Rural el anteproyecto de ley con carácter previo al inicio de su tramitación, al amparo respectivamente de lo previsto en los artículos 4.1 b) del Decreto 86/2007, de 23 de agosto, y 4.1.a) del Decreto 85/2007, de 23 de agosto.

- El anteproyecto de ley ha sido objeto de examen por todas las Consejerías, de las cuales sólo las de Hacienda, Economía y Empleo y Familia e Igualdad de Oportunidades han formulado observaciones.

- Se ha concedido trámite de audiencia a la Federación Regional de Municipios y Provincias, a la Diputación Provincial de León, al Consejo Comarcal de El Bierzo y al "Foro para la reforma de la Ley del Consejo Comarcal de El Bierzo".

- El texto ha sido informado por el Consejo de Provincias de Castilla y León, de acuerdo con lo previsto en el artículo 96.a) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

- Obra también incorporado al expediente el informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos, tal como exigen la citada Ley 3/2001, de 3 de julio, el artículo 4.2.a de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León, y el artículo 2.5º.A.c del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León.

- Se ha emitido el informe preceptivo por la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda, conforme exige el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, en relación con la disposición adicional novena de la Ley 11/2009, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2010, vigente en el momento de la emisión del informe.

Figura en la documentación remitida la Memoria del anteproyecto, en la que se recogen los aspectos exigidos por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio: estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse la norma propuesta y disposiciones afectadas; informe sobre su necesidad y oportunidad;

Memoria Económica, que señala que la aprobación de la ley no tendrá impacto presupuestario.

Se completa el expediente con un informe de la Secretaría General de la Consejería de Interior y Justicia.

A la vista de la documentación analizada, el anteproyecto de ley se ha tramitado cumpliendo lo previsto en la normativa de aplicación descrita.

**3ª.- Marco competencial y normativo.**

La Constitución Española, en sus artículos 141.3 y 152.3, posibilita la existencia de agrupaciones de municipios diferentes a la provincia y por tanto da base, mediante la legislación de desarrollo del modelo constitucional, para la implantación de entidades comarcales. El artículo 141.3 dispone que "Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia", mientras que el artículo 152.3 CE establece que "Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica".

En virtud de la expresa atribución que realiza el citado artículo 152.3 de la Carta Magna, esa regulación de las comarcas ha sido desarrollada en diferentes Estatutos de Autonomía como parte integrante de la organización territorial de las respectivas Comunidades Autónomas.

A este respecto, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en su artículo 70.1.4, atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de "Organización territorial de la Comunidad. Relaciones entre las Instituciones de la Comunidad y los entes locales y regulación de los entes locales creados por la Comunidad, en los términos previstos en el presente Estatuto".

La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León se encuentra regulada en el título III del Estatuto, el cual, como expresa el preámbulo de la norma institucional básica de la Comunidad, ofrece "un marco general para el desarrollo de la autonomía de los municipios, provincias y demás entes locales. En este sentido, el Estatuto reconoce la pluralidad y singularidad de sus territorios, entre los que se encuentran realidades como la comarca de El Bierzo con una prolongada trayectoria institucional".

El título III, “De la Organización Territorial”, se inicia con un precepto de carácter general, que tiene además la misma rúbrica que el título y consta de tres capítulos: “De los entes locales”, “De las relaciones entre la Comunidad y los entes locales” y “De las Haciendas locales”.

El título III del Estatuto arranca con el artículo 43, que establece la conformación territorial de la Comunidad, los principios por los que se regirán las Entidades Locales y la línea vertebradora de la organización territorial que se preconiza. Interesa destacar ahora el apartado 1 de este artículo 43, que abre la puerta a la posibilidad de creación de comarcas, como entidades de carácter local: “Castilla y León se organiza territorialmente en municipios, provincias y demás entidades locales que con tal carácter puedan crearse conforme a la ley”.

Ya en el capítulo I, “De los entes locales”, se concreta la regulación estatutaria de la comarca, a la que se dedica el artículo 46, en el que se plasma además expresamente, en su apartado 3, el reconocimiento institucional de la Comarca de El Bierzo. El tenor literal del precepto es el siguiente:

“1. La comarca se configura como la agrupación voluntaria de municipios limítrofes con características geográficas, económicas, sociales e históricas afines. Podrá ser también circunscripción administrativa de la Junta de Castilla y León para el cumplimiento de sus fines.

»2. La constitución de cada comarca se formalizará por ley de las Cortes, que definirá sus competencias, sin perjuicio de las que puedan delegarle o encomendarle las entidades locales de su ámbito territorial o la Comunidad Autónoma. Se requerirá en todo caso el acuerdo de los Ayuntamientos afectados.

»3. Una ley de las Cortes de Castilla y León regulará la comarca de El Bierzo, teniendo en cuenta sus singularidades y su trayectoria institucional.

»4. Mediante ley de las Cortes se podrá regular con carácter general la organización y el régimen jurídico de las comarcas de Castilla y León”.

Ahora bien, la caracterización de la comarca como Entidad Local debe tener necesariamente un soporte desde el punto de vista del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, de modo que configurada aquélla como una entidad más de la Administración Local, integrante de ésta, entra en juego la habilitación que, con carácter exclusivo, otorga al Estado la Constitución en el artículo 149.1.18ª para el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las diferentes Administraciones públicas, entre las cuales se encuentran necesariamente las entidades comarcales.

Caben pues, en el margen de actuación de las Comunidades Autónomas sobre las comarcas, dos principios: por un lado, el de la potestad de autoorganización, anteriormente señalado y por otro, las competencias sobre régimen local, de desarrollo de los principios básicos estatales.

En este último aspecto, el artículo 71.1.1 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad de Castilla y León competencias de desarrollo normativo y de ejecución en materia de régimen local.

El Tribunal Constitucional ha consagrado la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia en una interpretación del contenido y alcance del artículo 149.1.18ª de la Constitución, al señalar que corresponde al Estado, "con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales. Esa encomienda estatal encuentra cobertura en el concepto mismo de "bases del régimen jurídico de las Administraciones Publicas", por cuanto dicha expresión engloba a las Administraciones Locales; y todo ello, al considerar que "el orden de distribución de competencias se funda en el reconocimiento de tres ámbitos normativos correspondientes a la legislación básica del Estado (articulo 149.1.18ª de la Constitución), la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas según los respectivos Estatutos y la potestad reglamentaria de los municipios inherente esta última a la autonomía que la Constitución garantiza en su articulo 140" (Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre).

La legislación básica sobre Comarcas por la que ha optado el Estado en el modelo de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LBRL), se concentra fundamentalmente en los artículos 3.2 y 42 de dicha norma.

El artículo 3.2.b) de la LBRL dispone que "Gozan, asimismo, de la condición de entidades locales: Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía".

Por su parte, el artículo 42 establece lo siguiente:

"1. Las comunidades autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, podrán crear en su territorio comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito.

»2. La iniciativa para la creación de una comarca podrá partir de los propios Municipios interesados. En cualquier caso, no podrá crearse la comarca si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los Municipios que debieran agruparse en ella, siempre que, en este caso, tales Municipios representen al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente. Cuando la comarca deba agrupar a Municipios de más de una Provincia, será necesario el informe favorable de las Diputaciones provinciales a cuyo ámbito territorial pertenezcan tales Municipios.

»3. Las leyes de las comunidades autónomas determinarán el ámbito territorial de las comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán representativos de los Ayuntamientos que agrupen, así como las competencias y recursos económicos que, en todo caso, se les asignen.

»4. La creación de comarcas no podrá suponer la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25".

Otro ámbito de la legislación básica del Estado a tener en cuenta en relación a las Comarcas, por su condición de Entidades Locales, es el referido a las Haciendas Locales, el cual es abordado actualmente por el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, el cual, según su artículo 1, con las excepciones que el mismo detalla, establece las bases del régimen jurídico

financiero de la Administración Local, también dictadas al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución.

En el marco de lo establecido por la legislación básica estatal, la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, se refiere expresamente a las comarcas en sus artículos 1 y 6.

El artículo 1 dispone:

"1. La Comunidad de Castilla y León se organiza territorialmente en municipios y provincias, de acuerdo con los principios de autonomía, descentralización, desconcentración y eficacia.

»2. Además, y en el marco del Estatuto de Autonomía, las comarcas se integran como forma de organización territorial de la Comunidad Autónoma".

Por su parte, el artículo 6 de la misma Ley establece que "La comarca es una entidad que, reconocida por la Ley, agrupa a municipios limítrofes con características comunes para la gestión conjunta de sus intereses o servicios y para la colaboración en el ejercicio de sus competencias".

Previa a la Ley 1/1998, de 4 de junio, fue, no obstante, la Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca de El Bierzo, que fue dictada al amparo de la anterior previsión estatutaria contenida en el entonces artículo 19.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, según el cual "Por las correspondientes Leyes de las Cortes de Castilla y León, específicas para cada supuesto, se podrán reconocer comarcas, mediante la agrupación de municipios limítrofes, atendiendo al informe previo de los municipios afectados y a sus características geográficas, económicas, sociales o históricas, para la gestión en común de sus servicios o la colaboración en el ejercicio de sus competencias".

A través de la Ley 1/1991, de 14 de marzo, se reconoce el carácter de Entidad Local con personalidad jurídica propia de la Comarca de El Bierzo y se trata de dar cumplida respuesta a una aspiración largamente sentida por los municipios a cuyo ámbito territorial se extiende la ley. Así lo destaca su exposición de motivos, que se encarga también de poner de manifiesto el

cumplimiento de los requisitos impuestos al legislador autonómico por el Estatuto de Autonomía para proceder al reconocimiento de esta comarca. Señala en este sentido que "(...) solicitado en su día por la Junta de Castilla y León el informe de los municipios que la Comarca de El Bierzo agrupa, ninguno de ellos se opuso a la pretendida comarcalización. Antes y al contrario, todas las Corporaciones que se pronunciaron al respecto, si bien formularon observaciones diversas al anteproyecto elaborado por el gobierno regional, mostraron un unánime deseo de dotar a la Comarca de un Estatuto. En todo caso, se ha respetado esta primera exigencia formulada en términos negativos en la Ley 7/1985, de 2 de abril (...), cuando en su artículo 42 afirma que no podrá crearse la comarca si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los Municipios que debieran agruparse en ella, siempre que, en este caso, tales municipios representen, al menos, la mitad del censo electoral del territorio correspondiente. En cuanto al segundo de los requisitos, la concurrencia de unas características geográficas, sociales, históricas y económicas en la Comarca de El Bierzo, que la singularizan de cualquier otro territorio castellano-leonés, evidencia también su cumplimiento (...)".

**4ª.- Consideraciones generales.**

Como reconoce la parte expositiva de la Ley 1/1991, de 14 de marzo, la regulación contenida en la Ley de creación de la Comarca de El Bierzo se limitó a recoger aquellos aspectos cuya determinación venía impuesta por el artículo 42.3 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local: ámbito territorial de la comarca, composición y funcionamiento de sus órganos de gobierno, así como las competencias y los recursos económicos.

La modificación que se acomete a través del anteproyecto de ley sometido a dictamen pretende avanzar en el fortalecimiento de la autonomía comarcal y, a través de ella, potenciar la máxima intervención de esta entidad local en cuanto afecte al ámbito de sus intereses al amparo del principio constitucional de descentralización. Esta finalidad se encuentra en consonancia con la que preside la regulación del Título III del Estatuto de Autonomía, conocida como la segunda descentralización.

La modificación proyectada aparece precedida además del conveniente acuerdo sobre su necesidad entre la Administración Autonómica y la Entidad Comarcal. Muestra de ello es el vigente convenio marco suscrito entre ambas el

4 de mayo de 2009, con vigencia hasta el año 2012, en cuya estipulación séptima, relativa a la "Modificación de la ley de la Comarca" se establece que "La partes consideran necesario afrontar un proceso para la modificación de la Ley de la Comarca de El Bierzo en el que se incluya la concreción y refuerzo del marco competencial de la Comarca de El Bierzo, el cierre de su definitiva concreción territorial, su régimen económico financiero y la reforma del actual sistema electoral para hacerlo mas democrático y representativo de las fuerzas políticas, y en el que se establezca la representación o presencia en el Consejo de todas las zonas que en la misma se definan". Con todo y con ello, tal como se apuntó anteriormente, resulta criticable la circunstancia de que no se hayan recogido en el expediente las alegaciones al anteproyecto de ley que pretendiera efectuar el Consejo Comarcal de El Bierzo, para cuya formulación solicitó a la Administración Autonómica ampliación del plazo concedido para su realización que fue denegada.

En cualquier caso, el contenido de la reforma va encaminado a conseguir los objetivos que delimita la mencionada cláusula séptima del Convenio de 4 de mayo de 2009 y todo ello se realiza, como señala la exposición de motivos del anteproyecto de ley, asumiendo la experiencia institucional acumulada por la Comarca de El Bierzo desde su creación en 1991, con el objetivo último de lograr el fortalecimiento de la autonomía comarcal, el refuerzo de sus poderes, la mejora de su funcionamiento y el aumento de la calidad de los servicios que esta institución presta al conjunto de los ciudadanos bercianos.

Además de las modificaciones realizadas en los capítulos I y IV de la Ley 1/1991, de 14 de marzo, con la incorporación de un nuevo municipio a la Comarca y el establecimiento de diversos mecanismos de cooperación económica entre la Administración Autonómica y la comarcal para dotar a ésta de mayor estabilidad, las modificaciones del anteproyecto que representan un cambio más sustancial afectan, por un lado, al capítulo II, relativo a las "Competencias de la Comarca", en el que quedan incorporadas un conjunto de previsiones que permiten a la Comarca de El Bierzo alcanzar una mayor cuota de autogobierno y, por otro, al capítulo III referido a la "Organización Comarcal". En este último se varía la denominación de la anterior "Comisión de Gobierno" por la de "Junta de Gobierno", se introduce un nuevo sistema electoral para solventar los desequilibrios de representación que ocasionaba el anterior, se modifica también el estatuto de los Consejeros y se regula la moción de censura y cuestión de confianza como causas de destitución del

Presidente, se crea también la Asamblea de Ediles como órgano de asesoramiento y estudio de las cuestiones sometidas a acuerdo del Pleno y se revisan las atribuciones de los órganos de la Comarca, con el propósito de equipararlas a las de los órganos similares de los municipios y provincias.

Tanto la finalidad de la modificación como su contenido se describen con suficiente claridad en la exposición de motivos del anteproyecto, lo que ha de contribuir a una mejor interpretación y subsiguiente aplicación de la norma. Sin embargo, se echa en falta en esta parte expositiva una determinación más completa del marco normativo en el que se sitúa la reforma, así por ejemplo únicamente se cita la previsión estatutaria del artículo 46.3, que desde luego es la más específica, pero que no permite olvidar el resto de las previsiones que el Estatuto de Autonomía dedica a la Comarca, en especial las de los apartados 1 y 2 del mismo artículo 46 y la regla de la voluntariedad que se configura en ambos apartados como esencial, tanto para la configuración de la comarca, como "agrupación voluntaria de municipios", como para la definición de las competencias de la entidad comarcal que "requerirá en todo caso el acuerdo de los Ayuntamientos afectados".

En este mismo plano competencial y normativo, la parte III de la exposición de motivos debería referirse, junto a las competencias exclusivas de la Comunidad que menciona, a las de desarrollo de la legislación básica estatal sobre el régimen local, a las que se hizo ya referencia en la consideración jurídica tercera de este dictamen.

Debe señalarse finalmente, con carácter general, que este Consejo Consultivo, en los dictámenes emitidos en relación con proyectos normativos, ha insistido de manera reiterada en la necesidad de concisión en la redacción de los textos y de precisión en la utilización de conceptos jurídicos. Asimismo, debe ponerse especial diligencia y atención en evitar contradicciones o desajustes entre los propios preceptos del texto, que pueden generar dudas en su aplicación. También debe prescindirse del uso de términos y expresiones que, lejos de enriquecer las normas, producen confusión y falta de claridad de los textos. Se sugiere por ello realizar una última revisión del anteproyecto a fin de corregir redacciones defectuosas, errores de puntuación y/o tipográficos que sean advertidos en el anteproyecto de ley.

**5ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.**

Antes de entrar en el estudio pormenorizado del anteproyecto sometido a dictamen, es preciso advertir de que, puesto que el artículo único tiene por objeto la modificación de la Ley 1/1991, de 14 de marzo, las observaciones se efectúan únicamente en relación con los preceptos de ésta que se modifican o que puedan verse afectados. Estas observaciones son las que a continuación se exponen.

A) En el apartado uno se modifica el artículo 1, en el que se delimita el objeto de la ley y el ámbito territorial de la Comarca de El Bierzo (apartado 1) y se enumeran todos los municipios que integran la Comarca de El Bierzo (apartado 2). Se introduce dentro de éstos últimos al municipio de Palacios del Sil, que no aparecía en la Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea la Comarca de El Bierzo y que es objeto de reforma mediante este anteproyecto de ley.

De conformidad con el artículo 46. 1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, "La comarca se configura como la agrupación voluntaria de municipios limítrofes con características geográficas, económicas, sociales e históricas afines. Podrá ser también circunscripción administrativa de la Junta de Castilla y León para el cumplimiento de sus fines".

La voluntad de integrarse por parte de los municipios que conforman la Comarca, que figuraban en el artículo 1 de la Ley 1/1991 de 14 de marzo, es inequívoca puesto que *ab initio* formaban parte de aquélla. Sin embargo, respecto a Palacios del Sil, de los documentos obrantes en el expediente no se logra acreditar esa voluntad y tampoco se puede deducir, como se mantiene en la contestación a esta alegación contenida en la Memoria técnico-jurídica del anteproyecto de ley, que la voluntad inequívoca es patente por el hecho de que el municipio haya participado como un miembro más de la Comarca y el Consejo Comarcal no se haya pronunciado al respecto.

El informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos señala que "existe un contencioso pendiente en relación con esta circunstancia" y en la Memoria se señala que en ese contencioso "no se cuestiona su voluntad de incorporación a la Comarca".

Este Consejo Consultivo considera necesario que se acredite fehacientemente la voluntad de Palacios del Sil de formar parte de la Comarca de El Bierzo, a efectos de no vulnerar lo establecido en el artículo 46.1 del Estatuto de Autonomía.

B) En el apartado dos se modifica el artículo 2, que regula la capacidad jurídica de la Comarca de El Bierzo dentro del ámbito de sus competencias.

Convendría añadir que en ningún caso el ejercicio de sus competencias podrá suponer la pérdida por los municipios de la competencia para prestar los servicios e intervenir en aquellas materias que enumera la LBRL en sus artículos 26 y 25.2. Esta normativa de carácter estatal tiene el carácter de básica, por lo que no debe limitarse por una norma de la Comunidad Autónoma los aspectos que regula.

C) En el apartado cuatro se modifica el artículo 4 respecto de las competencias de la Comarca.

Este Consejo Consultivo realiza la misma observación que en el apartado dos, por lo que sería aconsejable eliminar la expresión “en todo caso”, y más teniendo en cuenta que, dentro de la Comarca, existen municipios de más de 20.000 habitantes, como Ponferrada, a los que además les corresponde, de conformidad con el artículo 26.1 c) de la LBRL, la protección civil, la prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público, competencias que también se reconocen como propias de la Comarca, por lo que no deben solaparse unas con otras, ni entender que el municipio se ve privado de ellas. Es preciso por ello la coordinación, para respetar las competencias que otorga a los municipios la LBRL.

D) En el apartado cinco se modifica el artículo 6 en lo relativo a la titularidad y ejercicio de las competencias. Al respecto hay que señalar que sería deseable una redacción más clara de este precepto para evitar posibles equívocos.

El artículo 6.2 se refiere al convenio cuatrienal entre la Administración Autonómica y el Consejo Comarcal como antecedente para el desarrollo

competencial de la Comarca de El Bierzo mediante transferencia o delegación de competencias de la Comunidad Autónoma.

El convenio es una expresión de las relaciones interadministrativas por lo que son las Administraciones Públicas, como personas jurídicas, las que se relacionan entre sí, siendo los órganos de éstas los instrumentos a través de los que actúan. El artículo 57 de la LBRL dispone que "La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración Local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas (...) se desarrollarán con carácter voluntario bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban".

En este caso se utiliza el término adecuado respecto a la Administración Autonómica, a diferencia de la Comarca de El Bierzo -Administración Local-, respecto de la que se utiliza su órgano de gobierno -el Consejo Comarcal-, por lo que la redacción resulta híbrida.

Este Consejo Consultivo considera por ello que debería sustituirse en este apartado el término "Consejo Comarcal" por el de "Comarca", puesto que es preciso distinguir la Administración Pública de su órgano de gobierno.

La Administración Pública no es sólo un conjunto de órganos, sino que se concibe por el Derecho Administrativo como una persona, un sujeto de Derecho del que emanan declaraciones de voluntad, celebra contratos, es titular de un patrimonio, es responsable y justiciable.

El órgano es el conjunto competencias y medios personales y materiales ordenados para realizar determinadas funciones.

La Comarca se configura como una entidad local, que constituye Administración Territorial. Así, el artículo 3.2 de la LBRL dispone que "Gozan, asimismo, de la condición de entidades locales:

»a) Las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 45 de esta Ley.

»b) Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.

»c) Las Áreas Metropolitanas.

»d) Las Mancomunidades de Municipios".

El Consejo Comarcal es el órgano de gobierno de la Comarca. De conformidad con lo establecido en el artículo 42.3 de la LBRL, "Las Leyes de la Comunidad Autónoma delimitarán el ámbito territorial de las Comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán representativos de los Ayuntamientos que agrupen así como las competencias y recursos económicos que en todo caso se les asignen".

El artículo 10 de la Ley 1/1991, de 14 de marzo, de creación de la Comarca de El Bierzo, establece como órgano de gobierno y administración de ésta al Consejo Comarcal. El apartado dieciocho de este anteproyecto, que modifica el artículo 21 de dicha Ley, dispone en su letra f), como atribución del Pleno del Consejo Comarcal, "la aceptación de la delegación de competencias hecha por otras Administraciones Públicas".

De todo lo expuesto queda claro que los convenios de colaboración se conciertan entre las Administraciones Públicas como personas jurídicas y que sus órganos de gobierno son los que los suscriben. Ello debe reflejarse en el anteproyecto de ley, distinguir así la Administración de su órgano de gobierno y recogerse en el artículo 6.2 la Administración que concierta el convenio (la Comarca) y en el artículo 21, como así se hace, el órgano a través del que aquélla actúa para formalizar dicho convenio.

El artículo 6.4 se refiere a la transferencia o delegación de funciones compartidas en las que intervengan distintas Administraciones. A este respecto debería preverse el mismo régimen que se recoge en el artículo 6.1 para la transferencia o delegación de competencias propias de la Comunidad Autónoma, que se remite a la normativa reguladora del régimen local de Castilla y León, la Ley 1/1998, de 4 de junio, cuyo artículo 84.2 dispone que "Los procedimientos para llevar a efecto la transferencia o delegación se iniciarán de oficio por la

Comunidad Autónoma, por propia iniciativa o a petición razonada de cualquiera de las Entidades Locales interesadas".

Por ello habrá de tenerse en cuenta que la iniciativa para el procedimiento de delegación también puede ejercitarla el órgano delegante y entender que la solicitud previa del Consejo Comarcal no se refiere a que este sea el único cauce para iniciar el procedimiento de delegación, que en este sentido tiene que ir dirigido a la Administración delegante (sin perjuicio de que la solicitud sea un instrumento para su puesta en conocimiento a las diferentes Administraciones que intervienen con funciones compartidas).

Por lo tanto la solicitud efectuada por el Consejo Comarcal se dirigirá a la Administración delegante y se pondrá en conocimiento de las restantes.

Por otra parte, debería de concretarse en el citado precepto qué sucede cuando son varias las Administraciones afectadas y no están de acuerdo en la delegación, o no dan respuesta a la solicitud en tal sentido, en cuyo caso habría que señalar los efectos del silencio.

E) En el apartado siete se modifica el artículo 8. En su nueva redacción tendría que aludirse no a la colaboración con la Diputación Provincial de León para crear un servicio de cooperación y asistencia municipales, sino "sin perjuicio de las competencias que correspondan en el citado ámbito a la Diputación Provincial de León", y más se si tiene en cuenta que, de conformidad con el artículo 9.b), ésta puede delegarlas.

Debe realizarse una corrección gramatical en el último párrafo del apartado 1 y añadir, después de "Municipios" y antes de "Comarcal", los términos "de la" (Municipios de la Comarca) o bien utilizar la expresión de municipios comarcales.

En el apartado 2 se debe acentuarse el término "secretaria".

F) En el apartado diecisiete se modifica el artículo 20, relativo a las atribuciones del Presidente. Para ello se ha acudido principalmente a la regulación de las funciones asignadas al Alcalde y al Presidente de la Diputación en los artículos 21 y 34 de la LBRL. La nueva redacción propuesta merece las siguientes observaciones:

a) Respecto de la atribución al Presidente de la facultad de aprobar las bases de las pruebas para la selección del personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo del apartado 1, letra f) de este artículo 20, debería considerarse la posibilidad de incluir una salvedad similar a la letra g) siguiente, en atención a lo establecido para los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal en la disposición adicional segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público.

b) En el apartado 2 debería aclararse si la delegación de las atribuciones del Presidente puede realizarse sólo a la Junta de Gobierno, opción prevista en el artículo 22, o también, en el caso de que los hubiere, a los Vicepresidentes.

c) En relación con la observación anterior, cabe señalar que, creados los Vicepresidentes *ex novo* por el artículo 10 como órganos del Consejo Comarcal y atribuido su nombramiento al Presidente en el artículo 20.3, no existe en el anteproyecto un precepto que delimite sus atribuciones, lo cual se opone a la previsión del artículo 46.3 del Estatuto de Autonomía, que exige la regulación por ley de la Comarca de El Bierzo, reserva de ley en la que ha de incluirse necesariamente la delimitación de las funciones asignadas a sus órganos rectores.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

d) El artículo 20.1.l) asigna al Presidente la competencia para la “adjudicación” de bienes inmuebles y derechos sujetos a la legislación patrimonial de conformidad con lo establecido en la legislación básica patrimonial. Si se tiene en cuenta que el nuevo artículo 21.1.o) asigna al Pleno las facultades de adquisición y enajenación de inmuebles y demás derechos sujetos a dicha legislación patrimonial, cuando no estén atribuidas al Presidente, parece que el artículo 20.1.l) debiera referirse no a la adjudicación de tales bienes y derechos, sino a su adquisición y enajenación, en consonancia además con la regulación de las facultades de los Alcaldes y Presidentes de las Entidades Locales en esta materia, que se contiene en la disposición adicional

segunda, apartado 1, de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

G) El apartado dieciocho modifica el artículo 21, que establece las atribuciones del Pleno del Consejo Comarcal. Se acude ahora para ello a la regulación de las funciones asignadas al Pleno (tanto del Ayuntamiento como de la Diputación) en los artículos 22 y 33 de la LBRL. Sobre este artículo se realizan las observaciones siguientes:

a) La atribución definida en la letra e) del apartado 1 de este artículo 21, "La aprobación de las formas de gestión de los servicios", debería coordinarse con las previstas en la letra m) del mismo artículo y con la que contiene el nuevo artículo 20.1.j), en cuanto que su mención separada de las que corresponden al Pleno y al Presidente respectivamente, en su calidad de órganos de contratación en los ámbitos que a cada uno de estos órganos corresponden, genera confusión, contraria al principio de seguridad jurídica.

b) En la letra h) del artículo 21.1 ha de sustituirse el término "atribuciones" por el de "retribuciones".

c) En la letra i) del artículo 21.1 comentado, para cerrar la delimitación de la atribución en él prevista, debiera hacerse una remisión a lo dispuesto en el artículo 20.1.h) cuando faculta al Presidente, en caso de urgencia, para ejercitar acciones judiciales y administrativas y para la defensa del Consejo Comarcal, en materias de la competencia del Pleno, de lo que debe dar cuenta a éste para su ratificación.

d) La letra p) del artículo 21.1 traslada a la Ley 1/1991, de 14 de marzo, la atribución prevista para el Pleno del Ayuntamiento y de la Diputación en los artículos 22.2.p) y 33.2.ñ) de la LBRL. Indica así que corresponden al Pleno "Aquellas otras que deban corresponder al Pleno por exigir su aprobación una mayoría especial". Por su parte, el artículo 24 de la Ley 1/1991, que no se modifica en el anteproyecto, remite el régimen de adopción de acuerdos de los órganos comarcales al procedimiento establecido en la legislación de régimen local y con ello principalmente al artículo 47.2 de la LBRL, que enumera los actos y acuerdos que exigen una mayoría cualificada, a los que deben añadirse los previstos en la legislación autonómica de régimen local. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que algunas de las materias citadas en el artículo 47.2 de

la LBRL no resultan acordes con la naturaleza propia del ente comarcal y, en relación a otras, se produce una reiteración respecto de las funciones ya asignadas al Pleno del Consejo Comarcal en el artículo 21.1, por ejemplo tal es el caso de la prevista en la letra k): "Alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público", que se contiene en el artículo 47.2.n) de la LBRL y, por tanto, le vendría atribuida tanto por esa letra k) como por la p) del artículo 21.1. En consecuencia, deben acotarse con más precisión en el anteproyecto los supuestos cuya aprobación exige dicha mayoría especial.

e) En el elenco de atribuciones del Pleno que según el nuevo artículo 21.3 no pueden delegarse en el Presidente y en la Junta de Gobierno, ha de incluirse la establecida en el artículo 21.1.c), ello por considerar que no cabe que el Pleno delegue en aquéllos la facultad de elegirse a sí mismos.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

H) El apartado veinte modifica el artículo 23 de la Ley 1/1991, de 14 de marzo, en el que se crea la Asamblea de Ediles y se determina su composición y funciones. A fin de diferenciar más nítidamente esta Asamblea del Consejo Comarcal en cuanto a la Presidencia, convendría variar la redacción del apartado 3 de este artículo, en el sentido de señalar que "El Presidente de la Asamblea de Ediles será el Presidente del Consejo Comarcal (...)".

I) El apartado veintidós modifica el artículo 28 y detalla en sus tres primeros apartados el régimen de las aportaciones para gastos corrientes y de capital a realizar por la Administración Autonómica, y en el cuarto, el de las que realicen los municipios de la Comarca y la Diputación Provincial de León. Cabe realizar al mismo las siguientes observaciones:

a) El artículo 28.2, párrafo segundo, condiciona la financiación íntegra por la Administración Autonómica de las inversiones sectoriales que ésta acometa en la Comarca, además de a otros supuestos, a que el Consejo Comarcal de El Bierzo carezca de capacidad impositiva. Si se tiene en cuenta que la atribución de esta potestad exigiría una modificación del artículo 26 de la Ley 1/1991, de 14 de marzo, para contemplar los impuestos como recursos integrantes de la Hacienda de la Comarca, junto a otros tributos que sí

menciona -tasas y contribuciones especiales-, se considera innecesario el establecimiento de aquella condición, pues sería al tiempo de modificar la ley en el sentido señalado, cuando habría que hacer las precisiones necesarias en cuanto a la financiación que correspondería a la Comarca, porcentajes, justificación y demás aspectos de necesario detalle.

b) El artículo 28.3 prevé la posibilidad de concretar el objeto, cuantías y actualizaciones de las aportaciones con cargo a los presupuestos autonómicos a través del convenio cuatrienal previsto en el nuevo artículo 6.2, el cual, según este último artículo, tiene por objeto principal el de delimitar las funciones objeto de futuro traspaso a la Comarca. De acuerdo con la exposición de motivos del anteproyecto, la firma del convenio cuatrienal tendría la función, en esta materia financiera, de posibilitar "una planificación que vaya pormenorizando necesidades y recursos de cara al futuro en varios años". Además del límite que se encarga de precisar el anteproyecto en el sentido de que tales convenios no condicionan la voluntad del legislador a la hora de aprobar los presupuestos autonómicos, debería también incluirse, como limitación a la capacidad negociadora de ambas Administraciones, la que resulte de las determinaciones que en cuanto a la realización de inversiones puedan contener los planes regionales sectoriales aprobados por decreto de la Junta de Castilla y León.

c) En el párrafo segundo del mismo artículo 28.3, la expresión "dentro del mes siguiente al ejercicio financiado" debería revisarse, de modo que aludiera al mes siguiente al de finalización del ejercicio presupuestario.

J) El apartado veintitrés del anteproyecto sometido a dictamen modifica asimismo la disposición adicional primera de la Ley 1/1991, de 14 de marzo. La finalidad de esta modificación, según la exposición de motivos del anteproyecto, es la de resolver "el vacío legal actual relativo a los posibles supuestos de creación y supresión de municipios que pueden afectar a la delimitación territorial de la Comarca de El Bierzo". A esta finalidad, sin embargo, sólo se dirige el apartado 1 de la disposición adicional, puesto que el apartado 2 alude a los casos de creación y supresión de municipios, que no afectan a la delimitación territorial de esta Comarca. Se formulan las siguientes observaciones sobre el contenido de esta reforma:

a) El apartado 1 de la disposición adicional primera arbitra un procedimiento administrativo encaminado a recoger la voluntad de integración o separación de la Comarca de los municipios resultantes de los procedimientos de creación o supresión de municipios, que es resuelto por la Junta de Castilla y León. En relación a este procedimiento administrativo, debiera determinarse el sentido del silencio administrativo para el caso de que la resolución no sea notificada en el plazo máximo previsto en el anteproyecto para su resolución. Entiende este Consejo que, de acuerdo con el principio de voluntariedad que informa la configuración de la comarca y que aparece plasmado en el artículo 46 del Estatuto de Autonomía, el sentido del silencio debe ser positivo en el supuesto de separación de la Comarca y en el de integración en ella, siempre que en este caso concurran también las características geográficas, económicas, sociales e históricas afines que demanda el artículo 46.1 del Estatuto.

Se considera no obstante que, al afectar el supuesto regulado en el apartado 1 a la delimitación territorial de la Comarca de El Bierzo y sin perjuicio de que, como paso previo -si se entiende preciso- se establezca la necesidad de tramitar el procedimiento anterior, será necesario además modificar la Ley reguladora de esta Comarca, en concreto su artículo 1, que en el apartado 3 delimita su ámbito territorial, por los términos municipales que la integran, todos los cuales aparecen especificados en el apartado 2 de este artículo. De este modo, habría que agregar o extraer de este listado los municipios correspondientes. Todo ello de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42.3 de la LBRL que dispone que "Las leyes de las Comunidades Autónomas determinarán el ámbito territorial de las comarcas (...)".

b) El apartado 2 de esta disposición adicional primera se refiere al supuesto en el que la creación o supresión de municipios no afecte a la delimitación territorial de la Comarca, para el que se dispone que "(...) los municipios resultantes quedarán integrados en el ente comarcal desde la publicación de la resolución del procedimiento correspondiente". Conviene recordar aquí que la Ley de Régimen Local de Castilla y León, en los capítulos I y II de su Título II, contempla los casos de creación de municipios por la fusión de otros limítrofes y por segregación de parte del territorio de otro, y los de supresión de municipios por fusión de dos o más limítrofes y por incorporación de un municipio a otro limítrofe. La automaticidad de la integración que contempla el apartado que se comenta se considera posible en los casos de creación por fusión de municipios integrados en la Comarca, pues éstos ya

habían expresado su voluntad de agruparse en ella y, por el mismo motivo, en los de supresión por fusión y por incorporación de un municipio a otro limítrofe de la Comarca. Sin embargo, en el supuesto de que el municipio resultante se haya creado por segregación de otro integrado en la Comarca, este nuevo municipio deberá expresar su voluntad de formar parte o no de ella, de acuerdo con el ya citado artículo 46 del Estatuto de Autonomía.

Aunque en todos los supuestos a los que se ha hecho referencia, según el apartado 2 de la disposición adicional primera, no resulte afectada la delimitación territorial de la Comarca, sí lo estará la enumeración de municipios del artículo 1.2 de la Ley, antes citado, que debería acomodarse a la nueva situación mediante la oportuna modificación.

Las observaciones realizadas sobre los dos apartados de la disposición adicional primera tienen carácter sustantivo y deberán ser atendidas para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

K) La disposición final primera del anteproyecto autoriza a la Junta de Castilla y León para que proceda a refundir los textos legales vigentes sobre la Comarca de El Bierzo en uno sólo, con la posibilidad de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos. Si se tiene en cuenta que es la Ley 1/1991, de 14 de marzo, cuya modificación se aborda a través del anteproyecto, la que regula esta Comarca y que no son numerosas las normas que se ocupan de ella en leyes sectoriales, no parece necesario acudir a la técnica de la delegación legislativa. Considera este Consejo Consultivo más correcto, dado el elevado número de artículos de la Ley 1/1991, de 14 de marzo, que modifica el anteproyecto, que se procediera a la aprobación de una nueva ley a la que se incorporaran las reformas proyectadas y los escasos artículos de dicha Ley cuya modificación no se propone en el anteproyecto, con derogación de ésta.

## III
## CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Atendidas las observaciones formuladas sobre la determinación en la Ley de las atribuciones de los Vicepresidentes, sobre la nueva redacción del artículo 21.3 en relación con el artículo 21.1.c) y de la disposición adicional primera, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”, y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de ley de modificación de la Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca de El Bierzo.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.