

# La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía local

RICARD GRACIA RETORTILLO

*Profesor lector de Derecho  
Administrativo de la  
Universidad de Barcelona*

- 1. Planteamiento y delimitación del objeto de estudio**
- 2. La LRSAL como norma reductora de la autonomía local**
  - 2.1. Accesoriedad y subordinación de la autonomía local en la LRSAL
  - 2.2. Manifestaciones de la limitación de la autonomía local en la LRSAL
    - 2.2.1. Reducción de la planta local de pequeña escala
    - 2.2.2. Redimensionamiento del sector público local y limitación de las fórmulas asociativas locales
    - 2.2.3. Límites a la potestad de organización interna local
    - 2.2.4. Reordenación del modelo de competencias locales
    - 2.2.5. Incremento de los controles económico-financieros sobre las entidades locales
- 3. El control del Tribunal Constitucional sobre la LRSAL: la autonomía local como parámetro de constitucionalidad**
  - 3.1. La autonomía local como parámetro de constitucionalidad secundario de la LRSAL
  - 3.2. Asunción de la jurisprudencia constitucional tradicional sobre la autonomía local
  - 3.3. Garantía constitucional y garantía “legal básica” de la autonomía local
    - 3.3.1. Existencia de una garantía constitucional y una garantía legal básica de la autonomía local
    - 3.3.2. Relación entre la garantía constitucional y la garantía legal básica
    - 3.3.3. Efectos: consolidación y matices de la jurisprudencia constitucional previa
  - 3.4. Contenido mínimo de la garantía constitucional de la autonomía local: cánones específicos en las SSTC 41/2016 y 111/2016
    - 3.4.1. Autoorganización local
    - 3.4.2. Competencias locales
    - 3.4.3. Controles sobre los entes locales
    - 3.4.4. Autonomía y suficiencia financieras
  - 3.5. Articulación de la autonomía local con otros principios constitucionales
    - 3.5.1. Autonomía local y estabilidad presupuestaria
    - 3.5.2. Autonomía local y principio democrático

---

*Artículo recibido el 02/12/2016; aceptado el 07/12/2016.*

#### 4. Efectos del control de constitucionalidad de la LRSAL: el estado actual de la autonomía local

- 4.1. Efectos sobre la garantía constitucional de la autonomía local
  - 4.1.1. Efecto legitimador: constitucionalidad del modelo de autonomía local limitada diseñado por la LRSAL
  - 4.1.2. Constatación de la debilidad de la garantía constitucional de la autonomía local frente al legislador
- 4.2. Efectos sobre la garantía legal básica de la autonomía local
  - 4.2.1. Efecto legitimador: constitucionalidad de las medidas limitadoras de la autonomía local
  - 4.2.2. Efecto reductor de la autonomía local: inconstitucionalidad o interpretación restrictiva de medidas potenciadoras de la autonomía local
  - 4.2.3. Efecto reintegrador de la autonomía local: inconstitucionalidad de algunas medidas de la LRSAL
  - 4.2.4. Efecto ampliador o “dinamizador” de la autonomía local: interpretaciones expansivas de la LRSAL

### Resumen

Con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera por parte de los entes locales, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) adoptó una serie de medidas claramente limitadoras de la autonomía local en los ámbitos organizativo, competencial y económico-presupuestario. A partir de esta premisa, el presente estudio analiza las primeras sentencias del Tribunal Constitucional recaídas sobre la LRSAL (SSTC 41/2016 y 111/2016), con el objetivo de ofrecer una panorámica sobre el impacto que aquellos nuevos principios han tenido sobre la garantía de la autonomía local, tanto a nivel constitucional como en la propia legislación estatal básica.

Palabras clave: *autonomía local; Tribunal Constitucional; estabilidad presupuestaria; racionalización; democracia local.*

### ***The Spanish Constitutional Court and Law 27/2013, of 27 December, on rationalization and sustainability of local administrations: targeting local autonomy***

#### **Abstract**

*Several measures provided by Law 27/2013, of 27 December, on rationalization and sustainability of local administrations, limited local autonomy*

*with the aim of complying with the principles of budget stability and financial sustainability. In this context, this study analyzes the first judgments of the Spanish Constitutional Court regarding Law 27/2013 and offers a panorama of the impact of those principles on local autonomy both at the constitutional and State basic law levels.*

*Keywords:* local autonomy; Spanish Constitutional Court; budget stability; rationalization; local administration.

## 1

### Planteamiento y delimitación del objeto de estudio

La aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) supuso un cambio en el tratamiento de la autonomía local dispensado hasta entonces por parte del legislador básico estatal. En el marco conocido de una intensa crisis económica y de una reforma constitucional exprés del artículo 135 de la Constitución Española (CE), la LRSAL se erigió en paradigma de la garantía del cumplimiento de los nuevos principios constitucionales de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera entre las entidades locales y, para ello, introdujo una serie de medidas claramente restrictivas del nivel de autonomía local hasta entonces definido por el legislador básico.

En este contexto, la LRSAL ha contado con una fuerte y constante oposición que sigue presente casi tres años después de su entrada en vigor. Sobre este proceso de críticas generalizadas ha dado debida cuenta este *Anuario* en sus ediciones anteriores<sup>1</sup>. A efectos del estudio que ahora presentamos, interesa únicamente destacar que, en el marco de esta oposición a la LRSAL, se han acabado planteando una decena de procedimientos de inconstitucionalidad (nueve recursos de inconstitucionalidad y un conflicto en defensa de la autonomía local), que, en su conjunto, suponen el cuestionamiento de la práctica totalidad de la reforma. En el momento en que redactamos este trabajo, se han dictado ya la Sentencia 41/2016, de 3 de marzo (ponente: D. Andrés Ollero Tessler), que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 1792-2014, interpuesto por la Asamblea de Extremadura, y la Sentencia 111/2016, de 9 de junio (ponente: D. Antonio Narváez Rodríguez), que hace lo propio con el

1. FONT LLOVET, Tomàs y GALÁN GALÁN, Alfredo, “Los retos actuales del Gobierno local: repolitización, diversificación e interiorización”, *Anuario del Gobierno Local 2014*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic, 2015, pp. 12-23.

recurso de inconstitucionalidad núm. 1959-2014, interpuesto por el Consejo de Gobierno de Andalucía.

A partir de este contexto, el presente estudio pretende ofrecer una primera reflexión acerca de estas dos sentencias sobre la LRSAL, desde la exclusiva perspectiva de la autonomía local. Con esta finalidad, se recuerdan, en primer lugar, las líneas fundamentales de la LRSAL, en tanto que norma limitadora de la autonomía local y que es objeto del control de constitucionalidad. A continuación, se exponen de forma sistemática los elementos más relevantes de las sentencias analizadas en relación con la autonomía local, atendiendo especialmente a la extensión de la garantía constitucional de la autonomía local, como parámetro principal de constitucionalidad a considerar y poniendo el acento en las medidas legislativas que han sido objeto de control de constitucionalidad, y que más directamente se vinculan a la afectación de la autonomía de los Gobiernos locales. En consecuencia, el resto de cuestiones con incidencia constitucional, como la distribución de competencias en materia de régimen local, la afectación al principio democrático o incluso la afectación al derecho de participación política del artículo 23.2, todas ellas fundamentos de las impugnaciones analizadas, solo serán objeto de nuestro estudio en tanto que incidan directamente sobre la autonomía local. Tras este recorrido, se habrá de obtener, pues, una primera valoración sobre los términos en que dicho control de constitucionalidad ha impactado en la reforma local, a un doble nivel, tanto constitucional como de la propia legislación básica estatal, de manera que, en última instancia, de lo que dará cuenta esta valoración es de la forma en que deba articularse la relación entre la autonomía local y los nuevos principios del artículo 135 CE.

## 2

### **La LRSAL como norma reductora de la autonomía local**

La LRSAL no tiene entre sus prioridades la autonomía local. De hecho, el autogobierno local es más bien un aspecto accesorio o secundario de la reforma, subordinado a la que es su finalidad principal y prácticamente exclusiva: la garantía de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera por parte de las Administraciones locales. Accesoriedad y subordinación que se traducen en una clara reducción o limitación de la autonomía reconocida hasta la fecha a las entidades locales por el legislador básico estatal. Un rápido repaso a las medidas previstas por la LRSAL confirma también este punto de partida.

## 2.1

### Accesoriedad y subordinación de la autonomía local en la LRSAL

De entrada, el carácter accesorio al que nos referimos se constata si atendemos a las escasas menciones expresas de la LRSAL a la autonomía local. Por un lado, el preámbulo solo la cita explícitamente –en una mención escasamente sustantiva– una única vez, a colación de la referencia que se hace a la suficiencia financiera del artículo 142 CE, para justificar la competencia del legislador estatal en atención a los títulos 149.1.18 y 149.1.14 CE. Tampoco son muchas más las referencias explícitas que pueden encontrarse en el articulado de la LRSAL a la autonomía local (nuevos arts. 2.1, 7 y 10.4 LBRL), sin que además su contenido apunte a una potenciación –más bien todo lo contrario– del alcance que la legislación básica le venía reconociendo en dichos preceptos<sup>2</sup>.

Más allá de la escasez de menciones literales, la accesoriedad de la autonomía local se justifica por la prioridad absoluta que adquiere la que se proclama como la finalidad principal de la Ley: la garantía del cumplimiento por parte de la Administración local de los principios del nuevo artículo 135 CE. Finalidad general que se concreta en los siguientes cuatro “objetivos básicos”, siguiendo la terminología del párrafo tercero del preámbulo: a) racionalizar la estructura organizativa local; b) clarificar las competencias locales, evitando duplicidades y haciendo realidad el principio “una Administración una competencia”; c) reforzar el control financiero y presupuestario; y d) favorecer la iniciativa económica privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

Desde una perspectiva más sustantiva, es evidente, por tanto, que la LRSAL sí incide –y de forma notable– en la autonomía local. No en vano modifica la regulación hasta ahora contenida en la LBRL sobre aspectos que son nucleares del contenido de la autonomía: el sistema de competencias de las entidades locales, los controles que se ejercen sobre ellas, cuestiones sobre su estructura y forma de organización, e incluso sobre algunos elementos de su autonomía y suficiencia financieras. Así, en rigor, no es que la LRSAL no se ocupe de la autonomía local (conclusión que, por otra parte, sería difícil de asumir, tratándose como se trata esta de una reforma de la LBRL). En realidad, lo que hace la LRSAL es regularla bajo el prisma exclusivo de la eficien-

---

2. A título de ejemplo, y sin entrar ahora en mayores interpretaciones sobre su contenido, la literalidad del nuevo art. 10.4 LBRL (“Las funciones de coordinación serán compatibles con la autonomía de las entidades locales”) parece ir en la línea reductora apuntada si se confronta con la redacción del anterior artículo 10.3 LBRL (“Las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las entidades locales”).

cia económica, en su actual configuración presidida por el artículo 135 CE. Como advierte ya la modificación del artículo 2.1 LBRL, ahora la autonomía local, y especialmente la determinación de las competencias locales por el legislador, debe hacerse de conformidad con los principios de “eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

La priorización absoluta de estos nuevos principios constitucionales no solo pone de manifiesto que la reforma renuncia a una revisión global y sistemática de la normativa básica de régimen local, sin atender a las principales demandas del mundo local y de buena parte de la doctrina científica<sup>3</sup>, sino que además comporta la necesidad de buscar una nueva articulación entre estos principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y aquellos, como la autonomía local, en los que ha venido sustentándose de forma prioritaria la posición jurídica del Gobierno local durante el vigente período constitucional.

En efecto, aunque el resultado final ha sido mucho menos restrictivo con la autonomía local de lo que lo fueron los primeros borradores y anteproyectos gubernamentales<sup>4</sup>, lo cierto es que con la LRSAL se produce un claro cambio de tendencia respecto al tratamiento que el legislador básico ha venido dispensando a la autonomía local desde la aprobación de la Constitución de 1978<sup>5</sup>. Frente a etapas anteriores en que la función del legislador estatal era la definición y refuerzo de la autonomía constitucionalmente garantizada, la reforma emprendida por la LRSAL ha pretendido una clara limitación del poder local, y con ello, por tanto, de su autonomía<sup>6</sup>. En efecto, y aunque pueden

3. FONT I LLOVET, Tomàs y GALÁN GALÁN, Alfredo, “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, *Anuario del Gobierno Local 2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic, 2014, pp. 14 y ss.

4. Sobre los borradores y anteproyectos, y en general sobre el proceso de elaboración y tramitación de la LRSAL, pueden consultarse las ediciones de este Anuario correspondientes a los años 2012 y 2013. También VELASCO CABALLERO, Francisco, “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 6, 2013.

5. FONT I LLOVET, Tomás y GALÁN GALÁN, Alfredo, “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, ob. cit., pp. 11 y ss.; y VELASCO CABALLERO, Francisco, “Reforma de la Administración local: una nueva distribución territorial del poder”, en CASTILLO BLANCO, F. (dir.), *La Reforma del Sector Público*, Instituto García Ovie-do - Universidad Sevilla, 2014, pp. 67 y ss.

6. Esta conclusión es compartida casi por unanimidad por la doctrina: FONT I LLOVET, Tomás y GALÁN GALÁN, Alfredo, “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, ob. cit., pp. 11 y ss.; VELASCO CABALLERO, Francisco, “Reforma de la Administración local: una nueva distribución territorial del poder”, ob. cit.; y BOIX PALOP, Andrés, “Tres notas explicativas sobre el sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: limitación de la autonomía local, recentralización y redefinición de los mercados de provisión de servicios locales”, *Diario del Derecho Municipal*, Lustel, núm. 10/1/2014, comentarios generales de las obras colectivas...

encontrarse valoraciones con matices distintos<sup>7</sup>, existe un amplio consenso en que, bajo los omnipresentes principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, la LRSAL ha redefinido a la baja la autonomía local delimitada hasta entonces por la LBRL. Redefinición que –entiéndase bien– no debe asimilarse de entrada a su inconstitucionalidad. Este juicio requiere de un análisis más pormenorizado, del que nos ocuparemos más adelante. Antes, procede un breve recordatorio de las principales medidas adoptadas por la reforma, que, a modo de contextualización, sirve para confirmar la hipótesis de partida que venimos presentando: la incidencia reductora o restrictiva de la LRSAL sobre la autonomía local.

## 2.2

### Manifestaciones de la limitación de la autonomía local en la LRSAL

La LRSAL lleva a cabo la modificación de la legislación básica de régimen local (LBRL) y, en menor medida, de la de haciendas locales (LHLL), operando únicamente sobre algunos aspectos puntuales allí donde se considera necesario para satisfacer la finalidad perseguida. No se ha producido, por tanto, la aprobación de una nueva ley de régimen local, sino que la reforma se inserta en un texto ya preexistente, cuya finalidad era, no obstante, claramente distinta (la de garantizar y definir el contenido de la autonomía local)<sup>8</sup>.

Con independencia de las dificultades de armonización interpretativa que esta contradicción pueda generar, interesa ahora poner de manifiesto que la pretensión de garantizar a toda costa la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de las Administraciones locales ha llevado al legislador estatal básico a reducir el nivel de garantía de la autonomía local hasta entonces diseñado por la LBRL. Aunque pueden existir matices en algunas medidas, lo cierto es que, en general, la reforma ha derivado en una autonomía más restringida para las entidades locales.

7. ARENILLA, Manuel, “Génesis y finalidad de la reforma local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. Extraordinario, enero 2015.

8. Sirva de justificación de esta finalidad garantista el párrafo conclusivo de la exposición de motivos de la LBRL: “Las anteriores reflexiones son un compendio de la filosofía que inspira la Ley. Esta, más que pretender garantizar la autonomía sobre la quietud de compartimentos estancos e incommunicados y, en definitiva, sobre un equilibrio estático propio de las cosas inanimadas, busca fundamentar aquella en el equilibrio dinámico propio de un sistema de distribución del poder, tratando de articular los intereses del conjunto, reconociendo a cada uno lo suyo y estableciendo las competencias, principios, criterios y directrices que guíen la aplicación práctica de la norma en su conjunto de forma abierta a la realidad y a las necesidades del presente”.

Con carácter previo, así lo indica ya la terminología empleada por la Ley. Frente a la tendencia cada vez más extendida a nivel normativo de referirse a las entidades que conforman el nivel local como “Gobiernos locales”, la reforma opta por mantener la referencia tradicional a la “Administración local”<sup>9</sup>. Aunque formal, es este un indicio de la concepción más “administrativa” (y menos “política”) que el autor de la reforma tiene sobre la autonomía local y sus sujetos titulares (municipios, provincias y resto de entidades locales). Concepción que, si bien es cierto se había empezado a abandonar en los estatutos de autonomía de nueva generación, todavía se halla muy presente en la normativa básica de régimen local y, como hemos de ver, también en la jurisprudencia constitucional.

Más allá de la cuestión lingüística, es la atención al contenido de la LRSAL lo que permite confirmar su tendencia limitadora. Sin ánimo de exhaustividad, presentamos a continuación las principales medidas previstas, centrándonos en la descripción de su incidencia sobre la autonomía local, sin realizar todavía ninguna valoración de constitucionalidad.

### 2.2.1

#### Reducción de la planta local de pequeña escala

Uno de los objetivos centrales de la LRSAL ha sido, como se ha dicho, el de “racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera”. Asimilando racionalización a la mera reducción cuantitativa, la reforma trata de disminuir el número efectivo de entidades locales existentes, entendiéndolo que ello contribuiría a la contracción del gasto público. Todo ello bajo la concepción de identificar las escasas dimensiones poblacionales de estas entidades con su ineficiencia económica.

No es este el lugar para reproducir ni insistir en este debate tan complejo e ideologizado como recurrente entre nosotros<sup>10</sup>. Nos limitamos aquí a recordar que la LRSAL ha centrado las medidas de “racionalización” de la

9. Esta es una tendencia que se generalizó con buena parte de los estatutos de autonomía de “última generación”, pero que también habían acogido ya anteriormente algunas iniciativas legislativas estatales en materia de régimen local. Sin ir más lejos pueden citarse la última de las modificaciones más o menos generales de la LBRL, esto es, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local, o bien el propio Libro Blanco del Gobierno Local y los distintos proyectos surgidos de él, que no llegaron a aprobarse, pero que llevaban por rúbrica “del Gobierno y de la Administración Local”.

10. Sobre las medidas en la LRSAL, con más detalle, ALMEIDA CERREDA, Marcos, “La planta local a pequeña escala: municipios y entidades locales menores”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 35, junio de 2014, pp. 7-26.

estructura del mapa local español sobre los dos tipos de entidades territoriales de menor tamaño: los municipios y las entidades de ámbito territorial inferior al municipio (EATIM).

En relación con los primeros, y a pesar de que fue una opción barajada en las discusiones iniciales de la reforma, la LRSAL supone un nuevo episodio legislativo en el régimen local español que aparca la reducción forzosa u obligatoria de municipios, ampliamente demandada por parte de la comunidad política y de la doctrina científica<sup>11</sup>. Frente a ello, el legislador se ha limitado finalmente a regular con mayor detalle el régimen jurídico de las fusiones voluntarias a través de convenios intermunicipales, y a prever un amplio listado de medidas específicas para incentivarlas (apartados 4, 5 y 6 del art. 13 LBRL). Junto a ello, la reforma incorpora límites adicionales a los ya existentes para la creación de nuevos municipios: ser “financieramente sostenibles” y contar con una población mínima de 5000 habitantes (art. 13.2 LBRL).

En cuanto a las EATIM, la reducción cuantitativa se ha buscado a través de la introducción de nuevas exigencias para su creación, que debe suponer ahora una mayor eficiencia que la administración concentrada del núcleo de población de acuerdo con los principios de la legislación de estabilidad presupuestaria (art. 24 bis LBRL). Adicionalmente, la Ley incide también cualitativamente en la configuración jurídica de las EATIM, al disponer la transformación de su naturaleza jurídica, pasando de ser entidades locales con personalidad jurídica y expresivas de la descentralización territorial a meras entidades desconcentradas integradas en la organización municipal, sin personalidad jurídica (arts. 3.2, 24 bis y derogación del art. 45 LBRL). Frente a las opciones iniciales que apostaban por su disolución generalizada, estas medidas solo serán de aplicación a las EATIM de nueva creación o a aquellas que incumplan su obligación de rendir cuentas (disposiciones transitorias 4.<sup>a</sup> y 5.<sup>a</sup> LRSAL).

En definitiva, la LRSAL prevé una serie de intervenciones sobre la planta local que afectan directamente a la autonomía de municipios y de entidades inframunicipales. Aunque ciertamente pueda entenderse que una racionalización de este tipo potencia la creación de entidades más sostenibles financiera-

---

11. Las posiciones a favor de una política de fusiones forzosas han sido muy extendidas. Entre otros, PARADA VÁZQUEZ, J. Ramón, “La segunda descentralización: del estado autonómico al municipal”, *Revista de Administración Pública*, núm. 172, 2007, pp. 9-77; LÓPEZ RAMÓN, Fernando, “Políticas de fragmentación del mapa municipal”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 313-314, 2010, pp. 67 y ss.; y DIEGO GÓMEZ, Alejandro DE, “Las fusiones de ayuntamientos”, en CARRILLO DONAIRE, J. A y NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (coords.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración local*, El Consultor de los Ayuntamientos-La Ley, 2014, pp. 301-347.

mente y con una mayor capacidad de gestión, lo cierto es que la introducción de límites a su constitución o el fomento de la supresión de concretas entidades locales (sean municipios o EATIM) afecta –quiera a título individual– a su autonomía, en su vertiente organizativa, pero también con la consiguiente incidencia sobre el principio de proximidad, directamente conectado al principio democrático. Así, que las finalmente aprobadas no hayan sido las medidas forzosas o que, como hemos de ver, no comporten un juicio negativo de constitucionalidad, no significa que no puedan incidir en la autonomía local, en tanto que condicionan y/o limitan la potestad local para decidir sobre los procedimientos de fusión o incorporación o bien la forma de organización inframunicipal<sup>12</sup>.

### 2.2.2

#### **Redimensionamiento del sector público local y limitación de las fórmulas asociativas locales**

Junto a las medidas de racionalización de la planta local, o incluso todavía como una manifestación mediata o indirecta de ellas, cabe mencionar el conjunto de medidas que se refieren a la reestructuración de las fórmulas asociativas locales, esto es, mancomunidades de municipios y consorcios locales, que, como es sabido, son dos instrumentos de cooperación interadministrativa de tipo horizontal (mancomunidades) o vertical (consorcios) para la prestación de servicios públicos o realización de actividades de interés local de forma conjunta, que, en el contexto de elevada fragmentación de la planta municipal, han gozado, especialmente desde finales del siglo XX, de una amplia implantación<sup>13</sup>.

Las críticas a la proliferación excesiva y desordenada de este tipo de administraciones se han incrementado en los últimos años y se enmarcan en un contexto más general, en el que se propugna la necesidad de racionalizar el conjunto de entidades instrumentales del denominado sector público. Crítica que se extiende al conjunto de niveles territoriales de Gobierno, y que encuentra en la crisis económica y en la lucha contra la ineficiencia económica un factor desencadenante para la adopción de medidas. Limitándonos

12. REBOLLO PUIG, Manuel, “La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 308, septiembre-diciembre 2008, pp. 151-205 (pp. 181-186).

13. Aunque centrados exclusivamente en Cataluña, pueden consultarse los datos empíricos en el reciente estudio: VILALTA REIXACH, Marc y GRACIA RETORTILLO, Ricard (dirs.), *La gestió mancomunada de serveis públics a Catalunya*, Escola d’Administració Pública de Catalunya (en prensa).

al ámbito local, la LRSAL incorpora una serie de medidas generales de “re-dimensionamiento del sector público local” (disposición adicional 9.<sup>a</sup> LBRL) junto a otras específicamente dirigidas a mancomunidades de municipios (disposición transitoria 11.<sup>a</sup> LRSAL) y consorcios (arts. 57, 87 y disposición adicional 20.<sup>a</sup> LRSAL). Sin perjuicio de algunos matices, este conjunto de modificaciones normativas se dirige a la reducción cuantitativa del conjunto de entidades, introduciendo límites a la constitución de nuevas entidades y fomentando la disolución de las ineficientes, de manera que con ello se restringe claramente la potestad de autoorganización de las entidades locales, sea para crear entidades instrumentales o bien para asociarse o cooperar con otras Administraciones.

Por su parte, la disposición adicional 9.<sup>a</sup> LBRL contiene dos tipos de previsiones en relación con las entidades del sector público local. Primero, medidas de tipo coyuntural, que obligan a que, en una determinada fecha, estén disueltas las entidades instrumentales dependientes de las Administraciones locales que hayan sido incapaces de corregir su situación de desequilibrio financiero. En segundo término, otro tipo de normas más generales pretenden evitar que las entidades locales en situación de déficit constituyan entidades instrumentales.

En relación con las mancomunidades, la finalidad racionalizadora de la LRSAL se ha traducido solo en la previsión de la disposición transitoria 11.<sup>a</sup> LRSAL. En ella, se establece la obligación de que, en el plazo de 6 meses, estas adapten sus estatutos para ajustarlos a las previsiones del artículo 44 LBRL, que no ha sido modificado y que contiene el régimen general de esta figura. A la vez se dispone expresamente que sus competencias “estarán orientadas exclusivamente a la realización de obras y la prestación de los servicios públicos que sean necesarios para que los municipios puedan ejercer las competencias o prestar los servicios enumerados en los artículos 25 y 26” de la LBRL. En caso de falta de adaptación estatutaria, la mancomunidad incurrirá en causa de disolución, que se iniciará y resolverá por la comunidad autónoma y tendrá los efectos previstos por la propia disposición transitoria 11.<sup>a</sup>.

A diferencia de las mancomunidades, los consorcios sí han sido objeto de una profunda reforma legal, que se ha producido, no obstante, a partir de múltiples intervenciones legislativas, que van más allá de la LRSAL y que han acabado culminando con un régimen jurídico mucho más amplio, que se distribuye hoy entre la LRSAL, específicamente para los consorcios locales, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, que recoge el régimen integral y básico de todos los consorcios administrativos. Centrándonos en la LRSAL, con carácter general, se introducen límites a su constitución, dirigidos a garantizar el cumplimiento de la estabilidad presu-

puestaria y la sostenibilidad financiera. Una de las novedades principales es su configuración como un instrumento subsidiario respecto del convenio.

### 2.2.3

#### Límites a la potestad de organización interna local

En relación con la organización local, aunque ahora desde una vertiente interna, la LRSAL incorpora todavía otro tipo de medidas que, aunque tienen un menor impacto en el conjunto del sistema, responden también a la priorización del ahorro público frente a los criterios de autonomía organizativa y al propio principio democrático-representativo en el ámbito local.

Por un lado, se introducen límites máximos a las retribuciones y al número de cargos electos con dedicación exclusiva (arts. 75 bis y 75 ter LBRL), así como al número de personal eventual o de confianza (104 bis LBRL). Y, entre otras cuestiones, se regulan algunos aspectos relativos al conjunto de la función pública local y, en especial, a los funcionarios locales de habilitación nacional, que suponen una clara recuperación de competencias del Estado (art. 92 bis LBRL).

Una última medida a destacar, por su carácter tanto inédito como polémico, es la atribución de la facultad de aprobación de los presupuestos de la entidad local a la junta de gobierno local en detrimento del tradicional monopolio del pleno. Aunque esta posibilidad se prevé para supuestos excepcionales, cuando el pleno no haya alcanzado la mayoría necesaria en primera votación y siempre que previamente exista un presupuesto prorrogado [disposición adicional 16.<sup>a</sup>1.a) LBRL], lo cierto es que supone una intensa afectación al principio democrático que, como veremos, dará lugar a su inconstitucionalidad.

### 2.2.4

#### Reordenación del modelo de competencias locales

Más allá de la estructura organizativa, el objeto principal de la reforma lo constituye la reordenación de las competencias locales. En línea con su lucha en favor de la eficiencia económica, la LRSAL parte de un diagnóstico claro: la complejidad del sistema de competencias locales diseñado por la LBRL se traduce en dos tipos de disfuncionalidades principales: las duplicidades de competencias entre entidades locales y otras Administraciones y las denominadas “competencias impropias” (ejercicio de competencias sin título habilitante ni recursos suficientes). Para superar estas disfunciones, que provocan problemas de dilución de responsabilidades y de consolidación fiscal

entre las entidades locales, la LRSAL tiene como receta la “clarificación de las competencias locales”, a partir de un eje rector, el principio “una Administración, una competencia”, cuyo alcance, sin embargo, no se define explícitamente. A partir de aquí, las medidas adoptadas pueden resumirse en las que afectan al conjunto del sistema competencial o bien las que se proyectan específicamente sobre el municipio o la provincia.

En relación con el sistema general de competencias, dos son las novedades principales. La más estructural de las medidas es, sin duda, la introducción de un nuevo tipo de competencias locales, denominadas “distintas de las propias y las atribuidas por delegación”, en clara alusión a las conocidas como competencias impropias, que era precisamente el nombre que recibían originariamente en el anteproyecto de ley. El ejercicio de este nuevo tipo de competencias se condiciona al cumplimiento de dos requisitos: que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la entidad ni se incurra en duplicidad competencial; lo que deberá ser acreditado por sendos “informes vinculantes y necesarios” emitidos por las Administraciones implicadas (nuevo artículo 7.4 LBRL). Como decimos, a través de esta modificación normativa se da la paradoja de que la LRSAL ha acabado dotando de cobertura jurídica –aunque condicionada– a aquellas actividades impropias que consideraba una de las disfunciones del sistema competencial.

Menos benevolente con el poder local es la segunda de las medidas generales a las que nos referimos: el traslado directo y forzoso a las comunidades autónomas de algunas de las competencias o funciones locales, fundamentalmente sobre servicios sociales, participación en la gestión de atención primaria a la salud, inspección y control sanitario, y participación en distintas funciones educativas (disposiciones transitorias 1.<sup>a</sup>, 2.<sup>a</sup>, 3.<sup>a</sup>, 11.<sup>a</sup> y 15.<sup>a</sup> LRSAL). Aunque con distintas condiciones de aplicación (transitoriedad, plazos, alcance sustantivo del traslado...), todas estas disposiciones se dirigen, bajo la óptica del lema “una Administración, una competencia”, a asegurar que las comunidades autónomas asumen la titularidad (y, por tanto, la responsabilidad sobre el control y la financiación) de las competencias (y/o servicios) que los municipios u otros entes locales en su lugar venían desarrollando en estos sectores, sin disponer para ello de la financiación ni de una habilitación legal específica. Como veremos, esta ha sido precisamente una de las modificaciones legislativas declaradas inconstitucionales.

A pesar de que las medidas que acabamos de describir, en la práctica, afectan sobre todo a los municipios, la regulación de las competencias municipales ha sido también objeto de modificaciones específicas, que, en términos generales, suponen una reordenación, a la baja, del ámbito de actuación municipal. De entrada, se desactiva la posibilidad de interpretar el

artículo 25.1 LBRL como una cláusula universal o general de competencias municipales, como se había defendido desde la doctrina, y se suprime la competencia complementaria general de los municipios, que les permitía realizar actividades complementarias a las de las comunidades autónomas en ámbitos ligados al Estado del bienestar (derogación del artículo 28 LBRL); se eliminan y redefinen algunas materias del listado de las que deberán ser atribuidas por el legislador sectorial como competencias propias (art. 25.2 LBRL); se establecen nuevos requisitos para la atribución y delimitación de las competencias propias municipales (apartados 3 a 5 del art. 25 LBRL); se suprimen algunos servicios mínimos obligatorios (art. 26.1 LBRL); se delimitan más precisamente las condiciones y se potencia el papel de las competencias delegadas a los municipios (art. 27 LBRL).

Contraria a la reducción de las competencias municipales es, sin embargo, la tendencia al regular las competencias de la provincia. En línea con una voluntad expresa de reforzar el papel del ente local intermedio, se amplían, aunque de forma moderada y no siempre clara, las competencias de las provincias. En términos generales, la reforma no conlleva la implantación de un nuevo modelo de competencias provinciales esencialmente diferente al anterior, sino que, manteniendo los fines provinciales clásicos y su carácter instrumental (de servicio a los municipios), añade a la legislación básica un mayor número de competencias provinciales, que se justifican en torno a una misma idea, la de maximizar la eficiencia económica en el conjunto del nivel local de Gobierno, velando por el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En este sentido, ante su tradicional papel cooperador o asistencial (núcleo de la garantía constitucional de la autonomía provincial), la LRSAL potencia las facultades de coordinación provincial sobre los municipios [arts.13.5, 26.2, 27.2, 36.1.c), e), h), i) y 116bis LBRL]. Paralelamente y a pesar del predominio de las funciones instrumentales, cabe destacar que, tras la LRSAL, se garantiza a las provincias, por primera vez de forma clara en la legislación básica, una serie de competencias de tipo material [art. 36.1.c), f), g)]<sup>14</sup>. A estas funciones, habría que añadir la prevista por el artículo 26.2 LBRL, que dispone la coordinación

14. Estas competencias son: asunción de la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20 000 habitantes, cuando estos no procedan a su prestación (art. 36.1.c); prestación de los servicios de recaudación tributaria, en período voluntario y ejecutivo, y los servicios de asistencia a la gestión financiera de los municipios de menos de 20 000 habitantes (art. 36.1.f); y prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes (art. 36.1.g).

provincial de los servicios municipales obligatorios en municipios de menos de 20 000 habitantes, lo que –en la redacción originaria de la reforma– se traducía en la facultad provincial de propuesta, de conformidad con los municipios, de las formas de gestión más adecuadas de los servicios, a fin de hacer más eficiente la prestación en atención al coste efectivo del servicio, para que acabe decidiendo el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, con informe de la Administración que tenga la tutela financiera.

### 2.2.5

#### **Incremento de los controles económico-financieros sobre las entidades locales**

Finalmente, de la reforma pueden identificarse una serie de medidas que suponen un incremento de las tutelas sobre las entidades locales y una consiguiente restricción de su autonomía, que, no obstante, es claramente menos intensa que la que resultaba de los primeros borradores de la reforma. Estas medidas derivan de distintas vías.

De entrada, se incluirían aquí los ya comentados condicionantes –más o menos genéricos– a la atribución de competencias propias, delegadas o distintas de las propias y las delegadas, en forma de informes u otras cargas que pretenden garantizar esencialmente el cumplimiento de los principios ligados a la eficiencia y racionalidad económicas (arts. 25.3, 25.4, 27 y 7.4 LBRL).

Junto a ello, la LRSAL traslada y aplica algunos mecanismos de control ya expresamente previstos en la LOEPSF, como el plan económico-financiero que deben elaborar las entidades locales que hayan incumplido la normativa de estabilidad presupuestaria, al que la LRSAL añade nuevos contenidos obligatorios en relación con sus competencias, las formas de gestión de los servicios obligatorios, la financiación o la organización (art. 116 bis LBRL).

Adicionalmente, hay que referirse a la obligación de comunicar anualmente al Estado el “coste efectivo” de los servicios municipales (art. 116 ter LBRL), que sirve como parámetro de un cierto control de eficiencia sobre los servicios y las actividades municipales que, en su caso, deban ser objeto de coordinación provincial (26.2 LBRL). Finalmente, la LRSAL modifica el régimen del control económico-financiero interno, para, por un lado, recenralizar la regulación del estatuto de los interventores locales (art. 213 LHL), y, por otro, a la vez que regula con más detalle algunas de sus funciones, intensificar su relación directa con el Estado, al imponerle obligaciones de información tanto con la Intervención General del Estado como con el Tribunal de Cuentas (art. 218 LHL).

### 3

## **El control del Tribunal Constitucional sobre la LRSAL: la autonomía local como parámetro de constitucionalidad**

Constatada la restricción generalizada de la autonomía local llevada a cabo por la LRSAL, procede analizar en qué medida las distintas limitaciones impuestas son constitucionalmente admisibles o bien merecen reproche de inconstitucionalidad. Esta es una tarea a la que está llamado el Tribunal Constitucional, en ejercicio de su función de control de constitucionalidad de las leyes. Como hemos apuntado, en el momento en que redactamos este estudio, el Tribunal ha dictado ya dos sentencias (SSTC 41/2016 y 111/2016) que resuelven sendos recursos de inconstitucionalidad contra la LRSAL y que ofrecen, por tanto, unos primeros elementos de valoración sobre esta cuestión.

Como se verá enseguida, estos recursos y, por tanto, también las correlativas decisiones del Tribunal, tienen un eminente carácter competencial, en el sentido de centrarse prioritariamente en el reparto constitucional de competencias entre Estado y comunidades autónomas sobre el régimen local. Solo con carácter más secundario se atiende al contraste con la autonomía local. No obstante, y a la espera de los pronunciamientos que todavía están por venir, estas primeras sentencias sí comportan ya importantes efectos sustantivos sobre la configuración jurídica de la autonomía local vigente.

Antes de adentrarnos en estos efectos, procede, sin embargo, un análisis más sustantivo que contextualice, en primer lugar, el tratamiento de la autonomía local en esta sentencia y en el conjunto de la jurisprudencia constitucional, para, en segundo término, estudiar los parámetros utilizados por el Tribunal para ejercer su control de constitucionalidad. Así, dejando a un lado las cuestiones de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas u otros motivos de impugnación distintos, que exceden el objeto de este estudio, el esfuerzo principal debe dedicarse a delimitar el alcance de la garantía constitucional de la autonomía local reconocida, para municipios y provincias, en los artículos 137, 140 y 141 CE.

No se trata aquí de extendernos sobre un tema tan ampliamente tratado como a la vez complejo y todavía abierto. Por el contrario, nuestro propósito es el de contextualizar y exponer las líneas generales del tratamiento que recibe la autonomía local en las sentencias aquí comentadas, especialmente a la luz del nuevo contexto normativo derivado de la reforma constitucional del artículo 135 CE, en tanto que el enjuiciamiento de la LRSAL supone la primera ocasión en que el Alto Tribunal se ha visto obligado a pronunciarse sobre el impacto que en la autonomía local haya podido tener la elevación a rango constitucional del principio de estabilidad presupuestaria. Es por ello

que, complementariamente, procede identificar algunas pautas en cuanto a la relación que se entabla entre la autonomía local y la estabilidad presupuestaria o incluso otros principios conexos, como el democrático. Como se verá, en última instancia, el control de constitucionalidad sobre la LRSAL no es sino –dado el fundamento de dicha norma– un juicio de ponderación adecuada entre estos principios concurrentes.

### 3.1

#### **La autonomía local como parámetro de constitucionalidad secundario de la LRSAL**

El punto de partida a considerar es que la autonomía local actúa, en las sentencias que aquí analizamos, como un elemento secundario en el juicio de constitucionalidad sobre la LRSAL. En coherencia con el fundamento de los recursos de inconstitucionalidad que se resuelven en estos pronunciamientos, la vulneración de la autonomía local no es el objeto central del examen del Tribunal Constitucional. Los recurrentes (Asamblea de Extremadura, en un caso, y Gobierno de la Junta de Andalucía, en otro) denuncian fundamentalmente la invasión de las competencias estatutarias de las respectivas comunidades autónomas, y de ello es de lo que se ocupa el Alto Tribunal. Aunque, en ocasiones, también aparece el argumento de la vulneración de la autonomía local, esta no es la motivación principal de los recursos. Solo algunos de los preceptos impugnados responden a este motivo (p. ej. régimen de las EATIM, art. 24 bis LBRL; controles sobre las competencias distintas de las propias y las delegadas en el art. 7.4 LBRL; regulación de las competencias propias, art. 25 LBRL, o las delegadas, 27 LBRL). A su vez, ninguna de las declaraciones de inconstitucionalidad se fundamenta en la vulneración de la autonomía local. Lo que, en consecuencia, supone desestimar que, al menos en cuanto a los extremos objeto de recurso, se haya producido una afectación ilegítima a su garantía constitucional. A los efectos de todo ello nos referimos más adelante. Por el momento, conviene simplemente enfatizar que, por lo que al contenido de la jurisprudencia constitucional se refiere, el protagonismo de estos recursos reside en la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas sobre el régimen local y no tanto en la autonomía local.

A diferencia, pues, de lo que hace para dicho ámbito (STC 41/2016, FFJJ 3 y 4), en las sentencias comentadas el Tribunal Constitucional no ha llevado a cabo una sistematización general de su jurisprudencia sobre la autonomía local, en la que enmarque los posteriores pronunciamientos espe-

cíficos, sino que los cánones de constitucionalidad utilizados se presentan individualizadamente –y, en ocasiones, un tanto descontextualizados– al hilo del examen de cada una de las impugnaciones analizadas. Ante estas carencias, ciertas reflexiones del Tribunal adquieren una mayor relevancia desde esta perspectiva general, como sucede con algunas consideraciones previas que se ofrecen sobre la autonomía en la amplia interpretación que, a modo de contextualización, realiza sobre el modelo legislativo sobre el mapa local (STC 41/2016, FJ 5), el régimen de competencias locales (STC 41/2016, FJ 9, sobre el régimen preexistente, y FJ 10, sobre la nueva regulación) y, singularmente, sobre la autonomía provincial (STC 111/2016, FJ 9).

Sin negar este papel secundario de la autonomía local como parámetro en el control de constitucionalidad llevado a cabo por las SSTC 41 y 111/2016, no es menos cierto que su relevancia se incrementa si extendemos nuestro análisis también a los pronunciamientos del Tribunal en relación con el que es el principal motivo de impugnación: según hemos dicho, el reparto competencial entre Estado y comunidades autónomas. En este sentido, son frecuentes las ocasiones en que el Alto Tribunal vincula ambas perspectivas, de modo que ampara la competencia legislativa básica del Estado para regular un determinado aspecto del régimen local, por su afectación a la autonomía local. Así sucede, por ejemplo, cuando se justifica el alcance de la legislación básica estatal contenida en la LRSAL en cuanto a: las limitaciones a la creación de nuevos municipios (art. 13.2 LBRL; STC 41/2016, FJ 6), el régimen de fusión voluntaria por convenio (art. 13.4, 5 y 6 LBRL; STC 41/2016, FJ 6), la regulación de las fórmulas de cooperación local (disposición transitoria 11 LRSAL y art. 57 LBRL; STC 41/2016, FJ 8), o el régimen de las competencias delegadas (art. 27 LBRL; STC 41/2016, FJ 11.a), entre otros. Más adelante volveremos sobre el alcance de esta ligazón entre bases del régimen local y regulación de la autonomía local. Por el momento, dejamos simplemente constancia de que la relevancia de la autonomía local en las sentencias comentadas aumenta si se toma en consideración precisamente esta otra perspectiva.

Llegados a este punto, y a la espera de nuevos juicios de constitucionalidad que superen esta secundariedad de la autonomía local –cosa que pasará, por lo menos, cuando se resuelva el conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto–, conviene, sin embargo, no minimizar la trascendencia de las sentencias que aquí examinamos, tanto sobre el contenido de la autonomía local en la legislación básica como también sobre la propia garantía constitucional. En efecto, el papel secundario que juega la autonomía local en las sentencias comentadas no impide ni –a nuestro juicio– reduce el interés de un análisis sustantivo de dichos pronunciamientos en relación con la autonomía

local. Por el contrario, ayuda a contextualizar adecuadamente el alcance de su contenido. Al examen de este contenido dedicamos los próximos apartados.

### 3.2

#### **Asunción de la jurisprudencia constitucional tradicional sobre la autonomía local**

La aproximación sustantiva a las SSTC 41/2016 y 111/2016 arroja una primera idea. El Tribunal Constitucional ha mantenido las líneas generales de su doctrina tradicional sobre la autonomía local. A pesar de que no existe un pronunciamiento claro y explícito en este sentido, o precisamente por la ausencia de un pronunciamiento en contrario, puede afirmarse que las sentencias comentadas parten del planteamiento tradicional en cuanto al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

En efecto, sea por omisión o por convicción, lo cierto es que el máximo intérprete constitucional ha asumido en las sentencias que analizamos las líneas básicas de la jurisprudencia que él mismo ha ido construyendo en esta materia a lo largo de las tres últimas décadas. De hecho, cuando examina la compatibilidad de algún precepto de la LRSAL con la garantía constitucional de la autonomía local, el Tribunal Constitucional fundamenta su decisión –en lo que es una técnica ya habitual en sus argumentaciones– a través incluso de la reproducción literal de fragmentos de buena parte de sus sentencias más representativas en la materia. En términos generales, las sentencias que aquí comentamos se ven claramente influidas por las recientes SSTC 103/2013, de 5 de abril, 143/2013, de 11 de julio, y 161/2013, de 26 de septiembre, que examinaron la constitucionalidad de algunos de los preceptos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas de modernización del gobierno local, que constituía hasta la LRSAL la reforma más importante de la legislación básica en materia de régimen local. No obstante, en lo que hace específicamente al alcance de la garantía constitucional de la autonomía local, son constantes también los apoyos en la STC 214/1989, de 14 de diciembre, que resolvió los recursos contra la originaria Ley 7/1985, de 14 de abril, de Bases del Régimen Local, y constituye todavía hoy –con pocos matices, pese al paso del tiempo– una referencia fundamental en la jurisprudencia constitucional sobre la autonomía local.

A partir de aquí, y sin perjuicio de las consideraciones específicas a las que nos referiremos en los siguientes apartados, baste aquí con un rápido recordatorio de los principales elementos de esta jurisprudencia constitucional tradicional para dar cuenta de su vigencia y del punto de partida –siquiera

implícito— de las sentencias comentadas en cuanto al alcance de la autonomía local como canon de constitucionalidad de la LRSAL.

El punto de partida es conocido. La regulación constitucional no concreta el contenido de la autonomía local, sino que su determinación es esencialmente de configuración legal, esto es, corresponde principalmente al legislador infraconstitucional. Ahora bien, la libertad del legislador en tal operación no es absoluta, sino que precisamente debe respetar el mínimo contenido de autonomía constitucionalmente garantizado. Para la identificación de dicho contenido, la jurisprudencia ha recurrido tradicionalmente —como lo había hecho previamente la doctrina— a la técnica interpretativa de la “garantía institucional”, de manera que el ámbito de protección constitucional frente al legislador se corresponde con la “preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”, hasta el punto de que no se la prive de “sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre” (STC 109/1998, FJ 2). En definitiva, la autonomía local es considerada una institución central en la arquitectura constitucional del Estado, cuya protección al máximo nivel normativo exige que no pueda ser abolida o desnaturalizada. Como es sabido, tanto la imprecisión y el carácter claramente negativo de esta técnica interpretativa como la inexistencia de una imagen histórica consolidada de la autonomía local, dificultan la identificación de un contenido sustantivo concreto de esta garantía constitucional, y a su vez limitan la efectividad de su protección frente al legislador a supuestos claramente invasivos de la autonomía local. No entraremos aquí en el desarrollo de estas ideas, ni tampoco en el de las críticas y propuestas alternativas que han surgido alrededor de cada uno de los anteriores postulados. En este momento, simplemente interesa poner de relieve que en las sentencias que comentamos no hay una ruptura con la jurisprudencia constitucional previa, sin perjuicio de que, como hemos de ver, sí puedan existir algunos matices o ideas nuevas en la fundamentación del control de constitucionalidad realizado sobre la LRSAL.

### 3.3

#### **Garantía constitucional y garantía “legal básica” de la autonomía local**

Una idea clave en las sentencias de referencia que sirve de base para buena parte de su argumentación es la distinción, más o menos explícita, entre una garantía constitucional y otra garantía “legal básica” de la autonomía local. Más allá de su mera identificación, que no ofrece dudas ni novedades relevan-

tes respecto a la jurisprudencia constitucional previa, interesan los términos en que el Tribunal Constitucional fija la relación internormativa que se produce entre ambas, y especialmente los efectos que podemos derivar de todo ello en cuanto al alcance de la posición jurídica vigente de la autonomía local.

### 3.3.1

#### **Existencia de una garantía constitucional y una garantía legal básica de la autonomía local**

De entrada, procede simplemente constatar la existencia de una garantía constitucional de la autonomía local. Ya ha quedado dicho que la Constitución reconoce y garantiza la autonomía local y que, sin embargo, no concreta su contenido específico. Más o menos indeterminada o abstracta, no hay duda de que la autonomía local cuenta con una mínima protección constitucional. La dificultad no reside, por tanto, en la afirmación de su existencia, sino en la concreción de su contenido, a la que nos hemos de referir después.

Precisamente como correlato de la anterior constatación resulta la existencia también de la que podríamos denominar una garantía “legal básica” de la autonomía local. Debido a la indeterminación constitucional del contenido de la autonomía local corresponde al legislador un papel clave en su configuración jurídica. En principio, este legislador puede ser tanto el legislador estatal como el autonómico. Así lo recuerda en varias ocasiones el Tribunal Constitucional, al traer a colación explícitamente su conocida doctrina sobre el régimen “bifronte” de los entes locales (STC 41/2016, FFJJ 3.a, 5, 9)<sup>15</sup>. Más allá del estricto reparto competencial en materia de régimen local, aquí nos interesa destacar el papel específico del legislador básico estatal en relación con la autonomía local. La jurisprudencia le reconoce un doble cometido: “concretar la autonomía constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales directamente regulados por la Constitución”, y “concretar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales que son, en definitiva, Administraciones Públicas” (STC 41/2016, FJ 3.a). Dejando a un lado este segundo cometido, irrelevante a nuestros efectos, queda claro que el legislador básico estatal se encarga, por tanto, de definir, delimitar y desarrollar el contenido constitucional mínimo e inicialmente abstracto de la autonomía local. Así las

---

15. En síntesis, esta doctrina viene a afirmar que municipios y provincias integran tanto la organización territorial del Estado como la de la comunidad autónoma, y, en consecuencia, la regulación de su régimen jurídico y la dotación de sus competencias son compartidas por ambos niveles territoriales (STC 84/1982).

cosas, la autonomía local cuenta con la garantía de un doble contenido: uno, constitucional mínimo e indeterminado pero que tiene el máximo rango normativo, y otro legal básico y más concreto, que se debe al anterior.

### 3.3.2

#### Relación entre la garantía constitucional y la garantía legal básica

Varias consideraciones deben ser tenidas en cuenta en la relación que entablan la garantía constitucional de la autonomía local y su concreción a través de la legislación estatal básica.

De entrada, el desarrollo legislativo, la concreción que haga el Estado de la garantía constitucional de la autonomía local, debe respetar necesariamente el contenido de dicha garantía. El contenido constitucional de la autonomía local se erige, por tanto, en límite a la acción del legislador estatal básico encargado de desarrollarla. Hasta aquí nada que no impongan las reglas más elementales del sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico. De hecho, ahí reside precisamente la base sustantiva del control de constitucionalidad al que quedan sometidas las leyes que ordenan la autonomía local, como, por ejemplo, en el caso de la propia LRSAL.

Precisando algo más el alcance de esta relación, procede una consideración adicional, que resulta clave en la argumentación del Tribunal. Sin perjuicio del respeto al límite al que acabamos de referirnos, cuando desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, el legislador básico “puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración (...). Por eso una legislación estatal que, respetando aquellos límites, pretendiera reducir la autonomía local al mínimo constitucionalmente garantizado podría ser tan básica y legítima como la que tratara de ensancharla al máximo” (STC 41/2016, FJ 3.a). Con independencia de las repercusiones en el reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas, dos ideas merecen resaltarse de esta doctrina.

Por un lado, el legislador puede ampliar o no el contenido constitucional de la autonomía local. La ampliación es, entiéndase bien, una posibilidad y no una obligación o imposición para el legislador. Con el límite de no reducir el contenido constitucionalmente garantizado, el legislador estatal puede mantener dicho contenido (que constituye el nivel mínimo de autonomía exigible) o bien potenciarlo, ampliándolo al máximo. La decisión responde, como es propio del juego democrático, al criterio político del legislador, que puede optar entre cualquiera de estas “soluciones que se corresponden con los polos dentro de los que puede moverse el legislador básico del régimen local en

el marco de un sistema constitucional basado en el principio democrático” (STC 41/2016, FJ 3.a).

Adicionalmente, el legislador puede cambiar su propia opción política previa en un sentido ampliador o reductor. El legislador puede ampliar, pero también reducir el nivel de autonomía previamente reconocido por él mismo. Siempre, obviamente, con el límite de respetar el mínimo constitucionalmente garantizado. Como argumenta el Tribunal, “[i]nterpretar que la competencia normativa estatal empieza allí donde la legislación básica pretende incrementar esa autonomía local conduciría a concebir los arts. 149.1.18, 137, 140 y 141 CE como una suerte de garantía de irreversibilidad de las cotas de autonomía local alcanzadas mediante la ley; con ello el Estado carecería de competencia para derogar o modificar las normas previamente dictadas por él que ampliaban la autonomía local” (STC 41/2016, FJ 3.a).

### 3.3.3

#### **Efectos: consolidación y matices de la jurisprudencia constitucional previa**

En realidad, la doctrina constitucional que acabamos de exponer es, en esencia, una novedad jurisprudencial, aunque mantiene y consolida los criterios ya enunciados en pronunciamientos anteriores, especialmente en cuanto al doble cometido de la legislación básica estatal (SSTC 159/2001, 240/2006, 103/2013 y 143/2013). A lo sumo, se advierte que las sentencias aquí comentadas se ocupan con mayor detenimiento de argumentar el carácter básico y la legitimidad de la opción política del legislador estatal por reducir el nivel de autonomía previamente establecido por él mismo. La generalizada operación de reducción de la autonomía local llevada a cabo por la LRSAL justifica por sí sola el esfuerzo argumentativo del Tribunal en este sentido. Esfuerzo que no solo se traduce en la exposición general de la doctrina que acabamos de sistematizar (STC 41/2016, FJ 3), sino que cuenta también con múltiples aplicaciones a lo largo del control de constitucionalidad que llevan a cabo las SSTC 41/2016 y 111/2016, a las que nos referiremos más adelante. En efecto, es habitual que el Tribunal justifique la competencia básica del Estado aludiendo a un mero cambio en el sentido de su opción de política legislativa, sin que ello suponga una extensión de las bases, y, aunque en menor medida, también lo es que se legitime la posibilidad de reducir la autonomía local.

Dos son las principales consecuencias que, a nuestro juicio, pueden extraerse de esta jurisprudencia y que tiene interés poner de relieve en este momento, en tanto que, con matices, pueden considerarse una consolidación de la jurisprudencia constitucional tradicional.

En primer lugar, se constata la ruptura de la identificación entre la legislación estatal básica y la función de garantía o protección de la autonomía local. La competencia legislativa estatal para regular las bases del régimen local no tiene por finalidad la necesaria protección de la autonomía local. Como ha quedado dicho, el sentido de la política legislativa del Estado al elaborar las bases del régimen local puede ser esa protección y por tanto ampliación del nivel de autonomía local previamente reconocido, pero también su reducción o recorte. El límite será siempre el de que dicha reducción no infrinja el mínimo constitucionalmente garantizado. Este planteamiento rompe con la tradicional vinculación entre legislación básica y protección de la autonomía local, que venía siendo defendida mayoritariamente por la doctrina científica con base en la propia jurisprudencia constitucional<sup>16</sup>. Aunque llega a reconocer que dicha identificación podría haberse sustentado en la medida en que la doctrina constitucional sobre la autonomía local “se ha edificado sobre normas básicas habitualmente destinadas a consolidar o incrementar la autonomía de los entes locales”, el Tribunal concluye que lo que hace básica una regulación estatal es su mera “afectación” a la garantía constitucional de la autonomía local y no su carácter ampliador o reductor, y aporta en su apoyo las propias SSTC 103/2013 y 143/2013, en las que ya se había admitido la legitimidad de la regulación básica sobre el nuevo régimen orgánico de los municipios de gran población, que suponía una reducción de parte de la capacidad decisoria municipal en el ámbito de su organización interna (STC 41/2016, FJ 3.a).

La segunda de las consecuencias de esta jurisprudencia constitucional está estrechamente ligada a la anterior, si bien se aleja del componente más estrictamente competencial para proyectarse principalmente sobre la perspectiva de la autonomía local. En particular, la desvinculación entre legislación básica y finalidad protectora de la autonomía local supone, a nuestro juicio, un importante freno a la concepción de esta como un verdadero principio general del derecho local. En efecto, admitir que el legislador estatal básico no debe ampliar necesariamente el nivel constitucional de autonomía local, y que incluso puede recortar el nivel previamente previsto por la propia legislación estatal hasta solo identificarse con el nivel constitucionalmente previsto, casa mal con el concepto estricto de principio, entendido como “un mandato de optimización” que debe ser maximizado por cada escalón normativo<sup>17</sup>. Confirman

16. ZAFRA VÍCTOR, Manuel, “Doble inconstitucionalidad de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 34, febrero de 2014, pp. 61-63.

17. VELASCO CABALLERO, Francisco, *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, 2009, pp. 59-66.

esta conclusión también las escasas menciones en estas sentencias a la autonomía local como principio, que tienen un claro carácter accesorio y escasamente sustantivo (STC 41/2016, FJ 6.b, con referencia al nuevo régimen de fusiones). La autonomía local es concebida más bien como un principio de mera “suficiencia”, puesto que lo garantizado es el mínimo constitucional y no la obligación de su optimización por el conjunto de poderes públicos.

En términos generales, puede concluirse que las SSTC 41/2016 y 111/2016 se alinean con una concepción poco ambiciosa de la autonomía local, que, por otra parte, se identifica con la aproximación más tradicional de nuestro Tribunal Constitucional a esta materia. Aunque no hay referencias directas a ello, el alcance de la garantía constitucional de la autonomía local parece seguir limitándose –para la jurisprudencia constitucional– al de una mera “garantía institucional”, a la cual se suma, en ocasiones, el reconocimiento de un genérico derecho “de la entidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración”, o “de la comunidad local a participar en los asuntos que atañen a su interés”. De todos modos, a lo largo de las sentencias analizadas, se identifican también algunos cánones de constitucionalidad específicos, que contribuyen de forma más efectiva a concretar el contenido del nivel mínimo de autonomía constitucionalmente garantizado. A ello nos referimos con más detalle en el siguiente apartado.

### 3.4

#### **Contenido mínimo de la garantía constitucional de la autonomía local: cánones específicos en las SSTC 41/2016 y 111/2016**

Según lo que acaba de decirse, el control de constitucionalidad realizado hasta el momento sobre la LRSAL arroja una serie de cánones específicos de constitucionalidad que, en su consideración conjunta, coadyuvan a obtener una imagen sobre el contenido mínimo que de la autonomía local garantiza la Constitución. Nos referimos aquí, por tanto, a lo que las propuestas doctrinales más acabadas en la materia han calificado como “estándares mínimos” de autonomía local, en referencia a las garantías constitucionales concretas y directas de mínimos de autonomía local que cabe identificar en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, desde sus inicios hasta la actualidad<sup>18</sup>.

En el caso que aquí analizamos, y dado el amplio conjunto de aspectos que sobre la LRSAL han sido sometidos a la consideración del Tribunal

18. VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, *Derecho local. Sistema de fuentes*, ob. cit., pp. 45-54.

Constitucional, lo cierto es que la identificación y sistematización de estos cánones o estándares mínimos permiten ofrecer un panorama bastante aproximado de lo que podría considerarse como el vigente contenido constitucional mínimo de la autonomía local en el ordenamiento español. Todo ello sin perder de vista dos aspectos que modulan este optimismo: primero, la consabida accesividad de la autonomía local en estas sentencias, que hace que, en muchos casos, dichos cánones acaben diluidos o desaparezcan entre la prioridad del examen sobre el reparto competencial; segundo, la conciencia de que los cánones identificados no agotan el contenido mínimo de autonomía local, puesto que, por su propia esencia, solo responden a aquellos elementos que han sido objeto de litigio constitucional. A nuestro juicio, y en atención a la materia u objeto, pueden identificarse los siguientes tipos de cánones o estándares mínimos:

### 3.4.1

#### Autoorganización local

Un primer ámbito en el que se garantiza la autonomía es el organizativo. Como se reconoce explícitamente, “la organización de los ayuntamientos afecta claramente a su autonomía, que está constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE)” de modo que “la legislación sobre régimen local debe asegurar espacios a la autoorganización local” (STC 41/2016, FJ 5). Como se ha visto ya, este es uno de los ámbitos en los que la LRSAL incide más intensamente. A pesar de ello, se echa en falta en las sentencias comentadas un mayor esfuerzo por identificar un canon preciso de constitucionalidad. Aunque el Tribunal reconoce explícitamente que las distintas medidas examinadas inciden en la potestad de autoorganización local, en todos los casos analizados<sup>19</sup>, acaba concluyendo que no existe una vulneración del mínimo constitucionalmente garantizado, sin, por lo general, aludir a un parámetro preciso de contraste, más allá de genéricas referencias al respeto del margen suficiente de intervención de las entidades locales correspondientes (por ejemplo, en relación con las medidas sobre las entidades locales menores; STC 41/2016, FJ 7<sup>20</sup>). Referencias estas que pueden vincularse a la tradicional exigencia

19. Hay que tener en cuenta que no se analizan explícitamente bajo la óptica de la autonomía local medidas tan relevantes como las ya explicadas que limitan la constitución de mancomunidades de municipios (disposición transitoria 11.ª LRSAL) y de consorcios (art. 57 LBRL).

20. Una referencia similar al respeto a la potestad de autoorganización se encuentra también en relación con la medida de limitación del régimen de dedicación y remuneración de los miembros de las corporaciones locales (arts. 75 bis y 75 ter LBRL), si bien el contraste de

jurisprudencial de que las entidades locales constitucionalmente garantizadas gocen de un ámbito de “poder decisorio” propio<sup>21</sup> (SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, FJ 9, entre otras) o incluso disfruten del ya citado “derecho a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración” de sus intereses (STC 41/2016, FJ 3.a, con cita de la STC 154/2015, FJ 5.a).

En base a este canon genérico, la garantía constitucional de la autonomía local admite distintas medidas limitadoras de la potestad de autoorganización local. De entrada, es legítima la introducción de límites (mínimo poblacional y exigencia de sostenibilidad financiera) a la creación de nuevos municipios (art. 13.2 LBRL; STC 41/2016, FJ 6), que, aunque muy indirectamente y solo ligada a la competencia estatal básica, cuenta con una breve referencia al respeto a la autonomía local. Aunque no existe una referencia expresa en este sentido en las sentencias analizadas, sí conviene precisar que no forma parte del canon mínimo de autonomía local un eventual derecho de los municipios a su existencia. La Constitución no garantiza la supervivencia de todos y cada uno de los municipios, sino que permite la supresión y fusión de municipios, así como la imposición de límites a su creación. De hecho, como detallaremos más adelante, la fusión de municipios y, en particular, el nuevo régimen de fusión por convenio introducido por la LRSAL, son concebidos por la jurisprudencia constitucional como una ampliación del mínimo constitucional de autonomía municipal (STC 41/2016, FJ 6).

Asimismo, son también compatibles con el mínimo constitucional de autonomía organizativa las medidas previstas por la LRSAL relativas a la contención de entidades territoriales de ámbito inferior al municipio (EATIM): esto es, la incorporación de condicionantes a su creación (art. 24 bis.3 LBRL; STC 41/2016, FJ 7.b); la transformación de su naturaleza jurídica, a través de la pérdida de personalidad jurídica propia (art. 24 bis LBRL; STC 41/2016, FJ 7.b), y su disolución automática por parte de las comunidades autónomas por la falta de cumplimiento de la obligación legal de rendición de cuentas (disposición transitoria 4.ª LRSAL; STC 41/2016, FJ 7.c). En términos generales, el argumento que se utiliza en todos estos casos es el siguiente: aunque la LRSAL sí condiciona la potestad de autoorganización local, se respeta el mínimo constitucional porque se mantienen las potestades suficientes, y las limitaciones impuestas se justifican por la concurrencia de intereses supra-

---

constitucionalidad realizado por el Tribunal Constitucional se basa en el respeto al derecho fundamental de participación política de los cargos públicos representativos del art. 23.2 CE (STC 111/2016, FJ 6).

21. VELASCO CABALLERO, Francisco, *Derecho local. Sistema de fuentes*, ob. cit., p. 49.

locales que se concretan en los mandatos constitucionales vinculados a la racionalidad económica.

### 3.4.2

#### Competencias locales

Un segundo ámbito de autonomía, también nuclear y muy vinculado al anterior, es el relativo a las competencias, que constituye a su vez el eje central de la LRSAL. Al respecto, la protección constitucional mínima conlleva el “derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen”. Protección que obliga a que, en el momento de la atribución de competencias, deba “graduarse la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias (STC 41/2016, FJ 9, con cita de múltiples sentencias). Este estándar genérico se concreta en otro algo más específico que deriva directamente de él: “las leyes del Estado y de las comunidades autónomas deben asegurar que los municipios tengan competencias ‘propias’ en ámbitos de interés exclusiva o prevalentemente municipal (STC 4/1981, FJ 3)” (STC 41/2016, FJ 9). Hasta el momento, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el urbanismo, y en particular el planeamiento, constituye una “competencia de fuerte interés municipal” (STC 41/2016, FJ 11.b), y, por tanto, una materia de necesaria competencia municipal, aunque no necesariamente exclusiva<sup>22</sup>. En cuanto a las provincias, se ha identificado también como núcleo esencial y, por tanto, mínimo de su autonomía la función de cooperación y asistencia a los municipios de su ámbito territorial (STC 109/1998, FJ 4).

La aplicación de estos cánones tiene diversas manifestaciones en el caso de la LRSAL, si bien no todos los aspectos examinados por el Tribunal Constitucional lo son bajo el parámetro de la autonomía local. Al respecto, cabe distinguir los pronunciamientos en relación con las competencias municipales y los relativos a las competencias provinciales.

Respecto a las competencias municipales, todos los supuestos analizados por el Tribunal dan como resultado la identificación de cánones en negativo, esto es, elementos que no cabe incluir en el mínimo constitucionalmente garantizado de la autonomía local, porque, en última instancia, no niegan la participación de los municipios en los asuntos que les afectan en una forma proporcional a la intensidad de los intereses implicados. En primer lugar, la

22. VELASCO CABALLERO, Francisco, *Derecho local. Sistema de fuentes*, ob. cit., p. 49.

protección constitucional no ampara la obligación del legislador de reconocer una o diversas cláusulas generales de competencias, o, en los términos del Tribunal, “la proscripción de la cláusula general como técnica de distribución del poder no vulnera por sí sola la autonomía local constitucionalmente garantizada” (STC 41/2016, FJ 12.b). La supresión de estas cláusulas, su reconocimiento o incluso su prohibición (exigiendo atribuciones competenciales específicas), son opciones políticas del legislador básico, que está autorizado a diseñar el modelo dentro del cual debe moverse la asignación de competencias. Similar argumento sirve también para negar que la supresión de algunas materias del listado del artículo 25.2 LBRL (como las relativas a la participación en la gestión de los servicios sociales, la sanidad o los equipamientos educativos) vulnere el mínimo constitucional de autonomía municipal. Para el Tribunal Constitucional, la mera previsión de un listado como este, que tenga por finalidad garantizar que el legislador sectorial atribuirá competencias propias a los municipios, forma parte de la “garantía legal básica” de la autonomía local y no del mínimo constitucionalmente garantizado, puesto que al concretar los ámbitos de interés local no explicitados por la Constitución no hace sino “elevar” dicho mínimo constitucional, y al mismo tiempo no impide que la garantía constitucional pueda operar en otros ámbitos, según la ponderación de intereses que pueda hacer el legislador competente (STC 41/2016, FJ 12.a). En consecuencia, la reducción o ampliación de dicho listado es una mera opción política del legislador.

En cuanto a las competencias provinciales, el canon genérico de constitucionalidad se identifica con la garantía de un mínimo grado de participación de los municipios en las competencias que el legislador básico asigna a las provincias, tanto en las de tipo instrumental (de coordinación y cooperación de las funciones municipales) como en las de tipo material (prestación de servicios a los ciudadanos de los municipios de la provincia). En cuanto a estas últimas, dos son los cánones identificados: primero, en el caso de la competencia provincial del art. 36.1.c) *in fine* LBRL (prestación del servicio de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5000 habitantes, y del de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20 000 habitantes, cuando estos no los presten), el mínimo constitucional queda asegurado en la medida en que la prestación provincial de los servicios se configura como “subsidiaria” a la municipal, sin perjuicio de que se haga necesario un desarrollo legislativo que concrete el modo en que se produce la asunción provincial del servicio (STC 111/2016, FJ 10); en segundo lugar, según la interpretación de conformidad a la que el Tribunal Constitucional somete la competencia del artículo 36.1.g) LBRL (prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en municipios de menos

de 20 000 habitantes), el mínimo constitucional de autonomía municipal prohíbe que se produzca una transferencia en bloque de toda prestación de estos servicios de los municipios de menos de 20 000 habitantes a la diputación provincial. Ante ello, se interpreta que, en realidad, esta competencia es de carácter instrumental, y se traduce en las funciones provinciales clásicas de cooperación y asistencia a los municipios (STC 111/2016, FJ 11), y también en las funciones de “coordinación” de la actividad municipal, que, novedosamente, también es calificado como “núcleo funcional característico de la diputación” (STC 111/2016, FJ 12.c).

Por lo que se refiere precisamente a las competencias provinciales instrumentales, tres son los supuestos analizados, todos ellos relativos a las facultades provinciales de coordinación sobre los municipios. En primer término, en el caso de la polémica función del artículo 26.2 LBRL, que prevé la coordinación provincial de determinados servicios obligatorios en los municipios de menos de 20 000 habitantes, se afirma el respeto al mínimo constitucional de la autonomía municipal, en la medida en que la previsión de que esta coordinación se realice “de conformidad con los municipios” supone que la intervención provincial deba realizarse de forma previamente pactada con los municipios afectados, y permite incluso a estos oponerse a la actuación provincial (STC 111/2016, FJ 12.d). Pese a los esfuerzos interpretativos del Tribunal, a nuestro juicio, esta “coordinación voluntaria” no es sino una manifestación más de la función de cooperación provincial. El segundo de los supuestos es el de la función de coordinación provincial del art. 36.2.a) 2.º párrafo LBRL, que conlleva la inclusión en el plan provincial de obras y servicios de fórmulas de prestación unificada o supramunicipal de servicios municipales cuando se prevea una reducción de sus costes efectivos. El Tribunal sujeta el respeto de esta coordinación al mínimo constitucional de autonomía municipal a las siguientes tres condiciones, que claramente se erigen en los cánones específicos a considerar para este tipo de funciones: a) la coordinación debe responder a la protección de intereses supramunicipales (en este caso, la reducción de los costes efectivos de los servicios); b) debe ser una atribución específica, que venga determinada de manera suficiente en la ley; y c) debe asegurar que el grado de capacidad decisoria que conserven los municipios en la toma de decisiones que les afectan sea tendencialmente correlativo a la intensidad del interés municipal involucrado. La sentencia concluye que, aunque los municipios mantienen la titularidad de la competencia y “deben participar” en la elaboración y aprobación del plan provincial, el precepto analizado no predetermina suficientemente el alcance de esta función coordinadora. Por ello, condiciona su constitucionalidad a que se interprete en el sentido de que “necesita de complementos normativos que, en cualquier caso,

deben dejar márgenes de participación a los municipios”, en referencia a la necesidad de permitir esta participación de los municipios con carácter previo a la elaboración y aprobación de los planes provinciales (STC 111/2016, FJ 12.c). Finalmente, el último de los casos de competencia provincial de coordinación es el del art. 36.1.c) (coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial), respecto del cual el Tribunal Constitucional admite su redacción en “términos generalísimos”, pero sin que ello impida cumplir con los mínimos constitucionalmente exigibles de predeterminación normativa (STC 111/2016, FJ 12.a).

### 3.4.3

#### Controles sobre los entes locales

Un tercer aspecto sobre el que se proyecta la protección constitucional de la autonomía local se refiere a los controles a los que se someten las entidades locales. Según hemos expuesto, la incidencia de la LRSAL es relativa en esta materia, y aunque puede afirmarse un aumento generalizado en los condicionantes a las potestades de organización y al ejercicio de competencias locales, lo cierto es que los controles interadministrativos resultan más bien de las previsiones de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, mientras que las novedades de la LRSAL se proyectan, sin excesivos cambios, sobre el control interno de las entidades locales. En este contexto, no debe sorprender la dificultad para identificar en las sentencias comentadas cánones específicos del nivel mínimo de autonomía local. No hay en estos pronunciamientos una sistematización de la doctrina constitucional sobre los controles a los entes locales, más allá de una remisión genérica a la STC 154/2015, de 9 de julio (FJ 6), que sí ha llevado a cabo dicha tarea de ordenación (la remisión a ella en la STC 41/2016, FJ 11.b).

Sin entrar ahora en detalles, la garantía constitucional de la autonomía local en esta materia sigue teniendo como referencia los primeros pronunciamientos del Tribunal Constitucional, que, sin ser expresamente citados, sí son la fuente principal en las remisiones citadas. Los estándares que se contienen en ellos son, en resumen: 1) la exigencia de controles administrativos concretos y precisos, y la consiguiente prohibición de los “genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras entidades territoriales”; 2) la exigencia de que los controles administrativos tengan por objeto “actos en los que incidan intereses supralocales, velando por la legalidad de la actuación local”; 3) la prohibición de los controles de oportunidad, salvo que concurra una justificación constitucional (STC 4/1981, FJ 3, citada

por la STC 154/2015, FJ 6). No obstante, junto a este contenido constitucional mínimo, la jurisprudencia constitucional se ha encargado de precisar que existe otro de carácter legal básico, expresamente previsto en la LBRL, que amplía el nivel de autonomía local y que se impone, por tanto, a los legisladores autonómicos.

A partir de aquí, son escasas las ocasiones en que los cánones que acabamos de enumerar encuentran su plasmación en las sentencias sobre la LRSAL. Siendo esto así, sí hallamos algunos pronunciamientos del Tribunal que resultan de interés desde la perspectiva del control.

Con carácter previo, interesan las reflexiones en relación con los controles impuestos a las nuevas competencias distintas de las propias y de las delegadas, a través de los requisitos e informes previstos en el artículo 7.4 LBRL, que persiguen garantizar la inexistencia de duplicidades y el cumplimiento de la sostenibilidad financiera. Al respecto, el Tribunal desestima el recurso que alegaba la vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local, en atención al carácter genérico e indeterminado de estos controles, aunque afirma la imposibilidad de concluir la existencia o no de una vulneración de la autonomía constitucionalmente garantizada. Más allá del fallo, del examen de este precepto interesa el proceso argumental del Tribunal Constitucional, que parte de una relevante distinción entre los instrumentos de control interadministrativo y las técnicas de delimitación de competencias (STC 41/2016, FJ 11.b). En particular, el Tribunal descarta la aplicación al supuesto examinado de la doctrina constitucional en materia de controles, por considerar que, en realidad, en el caso del art. 7.4 LBRL, estamos ante técnicas para la delimitación de competencias locales y no ante verdaderos instrumentos de control sobre competencias ya atribuidas. A partir de aquí, el análisis del Tribunal se centra, por tanto, en examinar si el legislador ha procedido a una correcta valoración de la relación entre intereses locales y supralocales en el asunto, de modo que no haya impedido la participación local adecuada a los intereses en juego. En este caso, se concluye que los condicionantes impuestos en el artículo 7.4 LBRL vienen justificados por la presencia de intereses supralocales, vinculados a la racionalización de las Administraciones Públicas, la sostenibilidad financiera y la estabilidad presupuestaria. Finalmente, se entiende, sin embargo, que afirmar o no la vulneración de la autonomía local en este momento tendría un carácter preventivo que no es admisible, ya que –según la sentencia– “son las Administraciones que deben elaborar los informes sobre las competencias distintas de las propias y las delegadas –y no el art. 7.4 LBRL– las que podrían llegar a incurrir en la vulneración denunciada si impedirían efectivamente en casos concretos una intervención local relevante en ámbitos de interés local”, sin perjuicio del posterior control que

pueda hacer la jurisdicción contencioso-administrativa por las eventuales extralimitaciones en que puedan incurrir estas Administraciones en ejercicio de sus facultades de informe (STC 41/2016, FJ 11.b *in fine*). Con independencia, como decimos, de la conclusión final, este supuesto muestra que es relevante, a efectos constitucionales, la correcta distinción de la materia objeto del juicio de constitucionalidad, en tanto que de ella deriva la atención a unos u otros cánones.

Más allá de este supuesto, las referencias a las técnicas de control en las sentencias comentadas son algo dispersas y genéricas, sin que sea fácil identificar estándares adicionales a los tradicionales, ya expuestos con carácter general.

Un primer supuesto a considerar es el del nuevo régimen de competencias delegadas (art. 27 LBRL). Desde el punto de vista de la autonomía local, la valoración se limita al alcance que cabe dar a las facultades de control y dirección atribuidas a la Administración delegante. Al respecto, el Tribunal Constitucional concluye que la regulación se ajusta a la garantía constitucional de la autonomía local. Partiendo de que dichas facultades son “consustanciales a la propia técnica de la delegación”, tal conclusión se fundamenta en dos motivos: primero, que el ente local tiene la libertad de aceptar o rechazar la delegación, y segundo, que la Administración delegante es titular de la competencia, lo que –para el Tribunal– es indicativo necesariamente de la existencia de unos “intereses supralocales” (FJ 10.a *in fine* STC 41/2016). Esta argumentación (en la que se valoran la mínima participación local y la graduación de los intereses locales y supralocales existentes) nos lleva a pensar que, aunque no existe una advertencia expresa en este sentido (como sí sucedía, según hemos visto, en el caso del artículo 7.4 LBRL), aquí se están aplicando también los cánones relativos a las técnicas de delimitación y atribución de competencias, en lugar de los enunciados para los instrumentos de control. No en vano la delegación se alinea más con la primera que con esta segunda categorización.

Más claramente responden a la naturaleza del control las medidas que la LRSAL prevé en relación con el denominado control interno económico-financiero de las entidades locales. En primer término, se cuestiona la constitucionalidad de la facultad, atribuida al interventor local, para informar preceptivamente sobre la sostenibilidad financiera de las propuestas de forma de gestión directa de los servicios públicos locales, en los términos del art. 85.2 LBRL. Al respecto, la STC 41/2016 concluye que no se vulnera la garantía constitucional de la autonomía municipal, ya que, aunque sí la condiciona, la imposición de este control de eficacia permite que los entes locales mantengan amplios espacios organizativos, y además se ajusta a los “principios

de una buena gestión financiera, parcialmente constitucionalizados a través del art. 31.2 CE” (STC 41/2016, FJ 14). Idéntico argumento se utiliza para afirmar la constitucionalidad de las medidas de control de eficacia contenidas en el artículo 213 TRLHL, así como de la obligación de los interventores locales de remitir anualmente a la Intervención General de la Administración del Estado un informe resumen de los controles de eficacia desarrollados en cada ejercicio (STC 111/2016, FJ 5.b).

El último de los preceptos impugnados al que nos referimos en esta sede es el artículo 116 ter LBRL, que impone a las entidades la obligación de calcular el “coste efectivo” de sus servicios de acuerdo con los criterios establecidos por orden ministerial, y a la vez la de comunicar el cálculo resultante al Ministerio para su publicación. Al respecto, el Tribunal Constitucional desestima que este precepto vulnere la autonomía local constitucionalmente garantizada, ya que no supone ninguna injerencia ilegítima en la intervención de los asuntos que afecten a las entidades locales. Por el contrario, para el Tribunal, están presentes otros intereses supralocales como la publicidad y el control directo de los ciudadanos que –aunque no se diga así expresamente– vendrían a justificar estas obligaciones vinculadas a un eventual control de legalidad. Adicionalmente, precisa el Tribunal que la posible vulneración de la autonomía local podría producirse por los concretos efectos que otros artículos de la Ley pudieran atribuir al coste efectivo, pero que, en su caso, esto será imputable al artículo correspondiente y deberá analizarse respecto de este precepto y no del artículo 116 ter (STC 41/2016, FJ 12.b).

Ligado precisamente a esta última consideración, debemos dejar constancia, para acabar, de que está pendiente todavía el contraste de constitucionalidad desde la perspectiva de la autonomía local de una de las medidas de control más polémicas de las introducidas por la LRSAL: la regulación que hace el artículo 116 bis LBRL sobre el plan económico-financiero. Ciertamente, la STC 41/2016 la declara ajustada a la Constitución, al afirmar su respeto a la reserva de ley orgánica, en relación con el artículo 21 LOEPSF, que prevé este instrumento de control económico-financiero. Pero, como decimos, el parámetro de constitucionalidad no es la autonomía local, lo que, a la espera de los pronunciamientos pendientes, nos exime de un mayor análisis.

#### 3.4.4

#### **Autonomía y suficiencia financieras**

Un último grupo de contenidos mínimos que integran la garantía constitucional de la autonomía local es el que se refiere a las cuestiones vinculadas a la autonomía y suficiencia financieras. Tradicionalmente, el contenido de

la garantía constitucional en este ámbito se ha proyectado sobre una doble vertiente: la de los ingresos, vinculada a la idea de suficiencia de recursos, expresamente prevista por el art. 142 CE; y la del gasto, concretada en la autonomía financiera y presupuestaria, implícitamente derivada de la conexión del art. 137 con el propio art. 142 (STC 109/1998, FJ 10, entre otras).

Desde la perspectiva de los ingresos, la exigencia constitucional carece de excesivas concreciones más allá de la genérica referencia a que los recursos sean “suficientes” para ejercer las competencias atribuidas, y no ampara que dichos recursos deban ser en su totalidad “propios”. Por su parte, desde la vertiente del gasto público, la garantía constitucional protege especialmente el poder presupuestario local, asegurando dos contenidos mínimos: primero, “la plena disponibilidad de sus ingresos, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer competencias propias”; y segundo, “la capacidad de decisión sobre el destino de los fondos, también sin condicionamientos indebidos” (SSTC 109/1998, FJ 10; 104/2000, FJ 4, y 48/2000, FJ 10)<sup>23</sup>.

Como ya hemos justificado, la aproximación económico-financiera es precisamente la que fundamenta y preside transversalmente todo el contenido de la LRSAL, y la que, en consecuencia, da lugar a las medidas de restricción de la autonomía local ya conocidas. No obstante, la LRSAL no ha incidido directamente en la reforma de la financiación local. Y, por otra parte, la incidencia en la autonomía de gasto lo es más bien de forma indirecta, a través de los condicionamientos que se producen sobre las potestades de organización local, el ejercicio de sus competencias y las medidas de control económico-financiero interno para garantizar el cumplimiento de la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que es la que sí contiene los condicionantes que más directamente afectan a la autonomía de gasto (límites de déficit, deuda, regla de gasto, etc.). Este contexto explica seguramente que sean escasos –casi inexistentes– los supuestos, a lo largo de las sentencias analizadas, en los que pueda identificarse que la autonomía y/o la suficiencia financieras actúen como canon de constitucionalidad específico de algún precepto de la LRSAL. A partir de aquí, y sin negar por tanto la relevancia práctica y efectiva de la reforma local sobre la vertiente financiera de las entidades locales, nos limitamos aquí a una sucinta referencia al principal mecanismo previsto por la LRSAL como garantía de la suficiencia financiera<sup>24</sup>.

23. VELASCO CABALLERO, Francisco, *Derecho local. Sistema de fuentes*, ob. cit., pp. 49-50.

24. Sobre estos mecanismos, más extensamente, ÁLVAREZ ROPERO, Guillermo A., “Las garantías financieras de las competencias propias y de las competencias delegadas estatales y autonómicas en la LRSAL”, en DOMINGO ZABALLOS, M. J. (coord.), *Reforma del régimen*

En particular, nos referimos al artículo 57 bis LBRL, que regula lo que se puede calificar como un caso de “compensación triangular”, en el que el Estado está autorizado a retener cantidades que debería satisfacer a la comunidad autónoma, para compensar incumplimiento de obligaciones de pago contraídas con las entidades locales. En concreto, la LRSAL ha previsto que, cuando las comunidades autónomas deleguen competencias a las entidades locales o suscriban con ellas convenios de colaboración, se deberá establecer una cláusula de garantía del cumplimiento de estos compromisos, consistente en la autorización a la Administración General del Estado para aplicar retenciones en las transferencias del sistema de financiación que les correspondan.

La STC 41/2016 (FJ 16) declara la inconstitucionalidad de este precepto, porque entiende que la previsión de este tipo de compensación triangular incide de forma directa en una materia, las relaciones financieras del Estado con las comunidades autónomas, que está reservada a ley orgánica en el artículo 157.3 CE (reserva hoy cubierta, esencialmente, por la LOFCA). Para el Tribunal, no obsta esta conclusión el hecho de que el precepto tenga por finalidad la garantía de la suficiencia financiera local. Cuestión que, si bien podría incidir en un juicio sobre la afectación a la garantía constitucional de la autonomía de los entes locales, no exime de la incidencia sobre las relaciones financieras y, por tanto, la vulneración de la reserva de ley orgánica. Llegada a esta conclusión, la sentencia no entra a analizar la eventual vulneración de la autonomía financiera ni de las comunidades autónomas, sobre cuya incidencia es clara, ni tampoco eventualmente de las entidades locales. Más allá de la valoración estrictamente técnica, sí conviene destacar que esta declaración de inconstitucionalidad, basada en una cuestión formal (como la invasión de la reserva de ley orgánica), acabará privando, en la práctica, a los entes locales de un mecanismo de garantía de su suficiencia financiera ante las comunidades autónomas, que, por otra parte, era uno de los pocos aspectos de la reforma que había celebrado el mundo local<sup>25</sup>.

---

*Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios*, Aranzadi, 2014, pp. 903-925.

25. Esta crítica en JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, “La (primera) sentencia del Tribunal Constitucional sobre la reforma local”, disponible en <https://rafaeljimenezasensio.com/2016/03/09/la-primera-sentencia-del-tribunal-constitucional-sobre-la-reforma-local/> [última consulta: 1 de octubre de 2016].

### 3.5

#### **Articulación de la autonomía local con otros principios constitucionales**

Para completar el análisis de constitucionalidad de la LRSAL y, en particular, el control que hasta el momento ha realizado el Tribunal Constitucional en las SSTC 41/2016 y 111/2016, proceden algunas consideraciones sobre el modo en que debe articularse la relación entre la garantía constitucional de la autonomía local y otros principios sobre los que la LRSAL también incide de forma directa. En concreto, nos referimos, en primer lugar, a su articulación con el principio de estabilidad presupuestaria, cuestión que, como se ha advertido, es nuclear para la comprensión del sentido de la reforma en sí, pero que tiene también una evidente relevancia en términos jurídico-constitucionales. Y, en segundo término, a la relación que entabla la autonomía local con uno de los principios fundamentales del ordenamiento constitucional como es el principio democrático, que el control de constitucionalidad llevado a cabo sobre la LRSAL ha vuelto a poner de relieve en su contraste con el propio principio de estabilidad presupuestaria.

En última instancia, estas reflexiones parten de la premisa de que el modelo constitucional de gobierno local admite distintas plasmaciones constitucionalmente válidas, en función de la ponderación que el legislador acabe haciendo de los distintos principios constitucionales que concurren entre sí (autonomía local, democracia, estabilidad presupuestaria, y su conexo de sostenibilidad financiera, eficiencia, economía, etc.)<sup>26</sup>. En este contexto, el control de constitucionalidad marca el límite que no puede superar el legislador en esta ponderación, para no vulnerar el resto de principios en concurrencia. Como enseguida exponemos, las sentencias sobre la LRSAL ponen de manifiesto que este límite es, para el principio de estabilidad presupuestaria, mucho más flexible cuando se contrasta con la garantía constitucional de la autonomía local que cuando lo hace con el principio democrático.

#### 3.5.1

##### **Autonomía local y estabilidad presupuestaria**

La reforma exprés del artículo 135 CE, aprobada en septiembre de 2011, elevó a rango constitucional el principio de estabilidad presupuestaria, hasta entonces previsto solo por la normativa infraconstitucional. No procede aquí entrar

---

26. VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, ob. cit., p. 25.

en detalles sobre el contenido y alcance de esta regulación constitucional<sup>27</sup>. Simplemente, conviene dar cuenta de algunos de los efectos jurídicos de su aprobación, de acuerdo con la finalidad que nos hemos propuesto.

Como ha quedado dicho, la novedad más inmediata y destacada de la reforma es la elevación del principio de estabilidad presupuestaria al máximo rango normativo, de modo que se coloca al mismo nivel jerárquico que otros principios constitucionales, como el de autonomía local. De ello se deriva, como expresamente ha declarado ya el Tribunal Constitucional, “un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que, por tanto, en su sentido principal, queda fuera de la disponibilidad -de la competencia- del Estado y de las comunidades autónomas”; y que, además, constituye “un nuevo canon de constitucionalidad” (STC 157/2011, de 18 de octubre, FJ 3). En el mismo sentido, el Consejo de Estado ha entendido que “la estabilidad presupuestaria se configura como un límite constitucional, cuya contravención podrá acarrear inconstitucionalidad y nulidad, y también como una orientación constitucionalmente vinculante, que prescribe un programa constitucional obligatorio para la actividad financiera pública”<sup>28</sup>.

Desde un punto de vista más sustantivo, este mandato constitucional, que supone la expresa incorporación de las exigencias europeas en materia de déficit y deuda públicos (arts. 135.2 y 3 CE), se dirige, por tanto, al conjunto de Administraciones Públicas (art. 135.1 CE), incluidas, pues, las Administraciones locales. Ahora bien, siendo esto así, conviene precisar, a nuestros efectos, que la proyección sobre el nivel local de Gobierno es mucho más estricta que en el resto de niveles territoriales. Así, mientras que para el Estado y las comunidades autónomas se permite la existencia de déficit estructural dentro de los límites europeos, a las entidades locales se les exige, sin excepción posible, el equilibrio presupuestario (art. 135.3 CE). Esta distinción, propia y específica del derecho constitucional español y no impuesta necesariamente por el derecho de la Unión Europea<sup>29</sup>, modula a la baja de forma significativa la posición jurídica de las entidades locales, y, en particular, acrecienta la tra-

27. BASSOLS COMA, Martín, “La reforma del artículo 135 CE y la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 155, 2012, pp. 21-41; y RODRÍGUEZ BEREJO, Álvaro, “La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado”, *Crónica presupuestaria*, n.º 1, 2013.

28. Dictamen del Consejo de Estado núm. 164/2012, de 1 de marzo de 2012, citado por el Dictamen 338/2014, de 22 de mayo (sobre la interposición del conflicto en defensa de la autonomía local contra la LRSAL).

29. Así se concluye y argumenta detalladamente en COVILLA MARTÍNEZ, Juan Carlos, “La crisi econòmica i la creixent preocupació per l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera”, en GALÁN GALÁN, Alfredo (coord.), *Nous governs locals: regeneració política i estabilitat pressupostària*, Institut d'Estudis Autònoms (en prensa).

dicional distinción -de origen jurisprudencial- entre la autonomía política de las comunidades autónomas y otra más limitada y de carácter administrativo, propia de las entidades locales (ya en la STC 32/1981, FJ 4, y reiterada incluso en la propia STC 111/2016, FJ 9).

Lo dicho hasta aquí permite concluir que la estabilidad presupuestaria se erige en un claro condicionante de la autonomía local, en la medida en que las entidades locales deben cumplir con las reglas y mandatos que aquel integra. Siendo ahora estos mandatos de rango constitucional, parece claro que este condicionamiento se ha intensificado. Sin perjuicio de ello, no es menos cierto que el principio del artículo 135 CE no es ilimitado, sino que su desarrollo debe respetar también el resto de principios constitucionales, entre ellos, particularmente, la propia autonomía local constitucionalmente garantizada. En otras palabras, la autonomía local constituye también un límite al principio del artículo 135 CE, de modo que el desarrollo legislativo de las reglas de déficit y deuda o las medidas que se implanten para su cumplimiento no pueden vulnerar el mínimo de autonomía local protegido por la Constitución. Esta es, precisamente, la aproximación que cabe hacer a la relación entre autonomía local y estabilidad presupuestaria en la LRSAL y en las SSTC 41/2016 y 111/2016. En efecto, en relación con la LRSAL, más que como parámetro de constitucionalidad de la LRSAL, el principio de estabilidad presupuestaria opera como el fin constitucional que, como ha quedado visto, justifica una serie de medidas restrictivas de la autonomía local. En este contexto, el juicio de constitucionalidad de la LRSAL exige contrastar que la ponderación hecha por el legislador, priorizando el principio del artículo 135 CE, no vulnera el contenido mínimo constitucional de la autonomía local. A ello se dedican, en los términos que hemos visto en el apartado anterior, las sentencias analizadas. En este momento, conviene simplemente añadir algunas consideraciones desde la perspectiva específica que acabamos de apuntar.

De entrada, conviene poner de manifiesto que las sentencias analizadas no ofrecen una reflexión general ni sobre el alcance del principio de estabilidad ni sobre su relación con la autonomía local en términos constitucionales. Solo la STC 41/2016, partiendo de su enfoque eminentemente competencial, apunta algunos elementos en relación con su impacto sobre la competencia estatal básica del artículo 149.1.18 CE, que pueden servir a nuestros efectos. En términos generales, se reitera que el artículo 135 CE contiene un mandato constitucional dirigido a todas las Administraciones Públicas, que obliga, a cada una en el marco de sus respectivas competencias, “a adoptar las medidas de racionalización de estructuras administrativas y manejo de sus recursos materiales y personales que permitan realizar los principios de eficiencia (art. 31.2 CE) y eficacia (art. 103.1 CE) y alcanzar la situación presupuestaria

de equilibrio o superávit que impone la Constitución (art. 135)” (STC 41/2016, FJ 3.a). En segundo término, se reconoce la competencia del Estado, amparada en el citado art. 149.1.18 CE, para desarrollar las exigencias del principio de estabilidad presupuestaria y establecer normas con carácter básico tendentes a introducir criterios de racionalidad económica en el modelo local español, con el fin de cumplir dichos mandatos constitucionales. Y, finalmente, se precisa que el ejercicio de esta competencia básica deberá respetar, por un lado, la reserva de ley orgánica constitucionalmente establecida en el artículo 135.5 CE, y, además, la autonomía reconocida a las comunidades autónomas y a las entidades locales. Se reitera aquí, por tanto, la idea ya apuntada de la autonomía local como límite a la estabilidad presupuestaria, que el Tribunal Constitucional concreta en los siguientes términos: “Tal autonomía debe traducirse en todo caso en espacios para que ellas puedan establecer instrumentos con que dar cumplimiento a las exigencias de eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE). Estos mandatos constitucionales se proyectan directamente también sobre las comunidades autónomas y los entes locales. El Estado no es su único destinatario ni una instancia que pueda monopolizar o establecer todas las medidas de racionalización y eficiencia en el uso de los recursos públicos” (STC 41/2016, FJ 3.a *in fine*).

A partir de estas consideraciones generales, el Tribunal Constitucional procede al contraste de las medidas de racionalización económica cuestionadas con la garantía constitucional de la autonomía local. En este juicio de constitucionalidad, la autonomía local cede, por regla general y casi sin excepción, frente a los principios ligados a la eficiencia económica. En efecto, allí donde se ha examinado esta cuestión, el Tribunal suele reconocer que las medidas de la LRSAL reducen la autonomía local, pero concluye que en ninguno de los casos se vulnera su garantía constitucional. Lo habitual es que se afirme, sin más, que la incidencia sobre la autonomía local “se justifica”, “deriva directamente” o “tiene su fundamento” legítimo en el margen del legislador para introducir medidas de racionalización económica, o, a lo sumo, que tales principios de racionalidad económica constituyen los “intereses supralocales”, que permiten justificar la limitación de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Esta invocación genérica de los principios económicos está presente, por ejemplo, en relación con los límites a la creación de nuevos municipios del art. 13.2 LBRL (STC 41/2016, FJ 6.b), en la nueva regulación de las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio del art. 24 bis.3 LBRL (STC 41/2016, FJ, 7); en la justificación de los condicionantes establecidos sobre el régimen de las competencias propias en los arts. 25.3, 4 y 5 LBRL, o de las competencias distintas de las propias y las delegadas del

art. 7.4 (STC 41/2016, FFJJ 11 y 12), en las medidas de limitación de las mancomunidades y consorcios (STC 41/2016, FJ 8); o incluso en el análisis de la constitucionalidad de las medidas de control económico-financiero de los artículos 85.2 LBRL (STC 41/2016, FJ 14) y 213 LHL (STC 111/2016, FJ 5).

En este contexto, creemos que, más allá de que la LRSAL haya resultado especialmente tocada por la inconstitucionalidad de algunas de sus medidas clave, no es erróneo afirmar que, si atendemos a la fundamentación del fallo, el Tribunal Constitucional ha avalado buena parte del nuevo modelo de autonomía local que hay detrás de la LRSAL y que la supedita al cumplimiento de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera. Más allá de este aval, al que nos referiremos más adelante, lo que sorprende, sin embargo, es la escasa argumentación del Tribunal para justificar la priorización de unos principios sobre otros. En nuestra opinión, no existe un verdadero juicio de ponderación entre los principios constitucionales en conflicto. Salvo algunas excepciones (como a la que nos referiremos en el siguiente apartado en relación con la competencia de la junta municipal para aprobar los presupuestos), lo más habitual es que el Tribunal invoque, de manera genérica e indistinta, los principios relacionados con la eficiencia económica, y que afirme seguidamente, y sin mayores esfuerzos argumentativos, su suficiencia para justificar bien la limitación de la autonomía local o bien la competencia estatal básica. A nuestro juicio, esta invocación en bloque e indiferenciada de los principios de eficacia, eficiencia, economía, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, entre otros, no ayuda a construir una doctrina clara sobre su alcance técnico ni, específicamente en lo que aquí interesa, sobre el contenido del nuevo parámetro de constitucionalidad derivado del artículo 135 CE y su relación con la autonomía local. La normativa infraconstitucional (LOEPSF) sí los distingue, y habría que poder identificar hasta dónde llega la protección constitucional en cada caso. En este sentido, la exigencia constitucional del equilibrio presupuestario para los entes locales, que como hemos señalado los distingue respecto a los otros niveles territoriales, puede ser un elemento a tomar en consideración en la definición y alcance de este principio en el ámbito local. Mientras tanto, lo que se constata es la amplitud del margen de maniobra del legislador para condicionar y limitar la autonomía local, con fundamento en el artículo 135 CE y sus conexos.

### 3.5.2

#### **Autonomía local y principio democrático**

El segundo de los principios con los que se hace necesario articular la autonomía local es el principio democrático. Sin duda, la relación entre ambos

es estrecha y cuenta con un importante arraigo constitucional. El interés de esta relación en el caso de la LRSAL ha renacido como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad de la disposición adicional decimosexta de la LBRL, que preveía la atribución, en situaciones excepcionales, a la junta de gobierno municipal de la potestad para la aprobación de los presupuestos municipales. Más allá del fallo, interesa especialmente la exhaustiva argumentación contenida en el FJ 8.º de la STC 111/2016, de 9 de junio, que cuenta con una serie de consideraciones que, a nuestro juicio, trascienden del caso concreto. Exponemos aquí, por tanto, las líneas más relevantes de este pronunciamiento<sup>30</sup>.

De entrada, el Tribunal Constitucional sintetiza su doctrina en cuanto al alcance general del principio democrático, y especialmente en cuanto a su relación con el de autonomía local. Partiendo de la aplicación de este principio a todo el nivel local de Gobierno, y particularmente a las entidades locales constitucionalmente garantizadas, el Tribunal afirma, en línea con otros pronunciamientos previos, que el principio democrático es “el fundamento” de la autonomía local. Con ello, se quiere poner de manifiesto una conexión esencial entre democracia y autonomía local, que se explica del siguiente modo: el principio democrático exige que la “comunidad local”, a través de las entidades locales que la representan, intervenga en los asuntos que le afecten; para hacer posible esta exigencia democrática, es necesaria la atribución de competencias a estas entidades locales y, además, la garantía de su participación en el ejercicio de las competencias atribuidas a otras instancias territoriales de gobierno. *A fortiori*, se alude a la estrecha vinculación entre democracia y autonomía local que se explicita en el preámbulo de la Carta Europea de Autonomía Local, ratificada por España en 1985.

Desde esta perspectiva general, el Tribunal Constitucional afirma, además, que el principio democrático constituye también el fundamento de la competencia estatal para regular los órganos de gobierno de los entes locales en general, y para distribuir entre ellos las atribuciones locales en particular. Paralelamente, sostiene el Alto Tribunal que el principio democrático actúa también como límite al ejercicio de esta competencia estatal, recordando las recientes sentencias en que cuestionó la constitucionalidad de varias previsiones básicas por incumplimiento del principio democrático (STC 103/2013, en relación con el nombramiento de miembros no electos de la junta de gobierno

30. Con mayor detalle en GALÁN GALÁN, A., “Principi democràtic i pressupostos municipals. L’aprovació dels pressupostos per part de la Junta de Govern Municipal”, en GALÁN GALÁN, A. (coord.), *Nous governs locals: regeneració política i estabilitat pressupostària*, Institut d’Estudis Autònoms (en prensa).

municipal; y STC 161/2013, en relación con el régimen de publicidad de las sesiones de la junta de gobierno).

Expuesto el alcance general de la doctrina constitucional, corresponde su aplicación al caso concreto objeto de examen. El fallo de inconstitucionalidad del Tribunal se basa, en términos generales, en la siguiente argumentación. En la disposición adicional sexta LBRL se produce un conflicto entre el principio democrático y el de estabilidad presupuestaria. La disposición adicional decimosexta de la LBRL, por el hecho de quitar la competencia al pleno en favor de la junta de gobierno local, impone un sacrificio “inequívoco” y “enorme”, en términos del Tribunal, al principio democrático. No obstante, la existencia de este sacrificio no debe identificarse necesariamente con la inconstitucionalidad, sino que simplemente impone un juicio de ponderación entre los principios implicados. Tal juicio debe valorar si realmente existen “muy buenas razones” para justificar el sacrificio del principio democrático. Para el Tribunal Constitucional, la garantía del principio constitucional de estabilidad presupuestaria ante el riesgo de supuestos de bloqueo institucional en las instituciones locales no es una razón de este tipo. Además, el principio democrático está en una posición superior a la del principio del artículo 135 CE, en atención a su condición de valor superior del ordenamiento constitucional. Dada la falta de equivalencia constitucional de estos dos principios, el juicio de ponderación se resuelve en atención a esta regla: la disposición analizada solo será constitucional si debe causar muchos más beneficios sobre el principio de estabilidad presupuestaria que perjuicios sobre el principio democrático. En tanto que los beneficios sobre el principio de estabilidad presupuestaria no superan ampliamente ni compensan mínimamente los relevantes perjuicios originados sobre el principio democrático, la consecuencia no puede ser otra que la declaración de inconstitucionalidad y la nulidad de esta disposición.

Llegados a este punto, creemos que de este supuesto puede extraerse una última reflexión general para nuestro estudio. De entrada, la importancia de un verdadero juicio de ponderación entre los principios constitucionales en juego, ya no solo por parte del Tribunal Constitucional cuando realice el control de constitucionalidad *ex post*, sino también, y muy especialmente, la adecuada ponderación de principios *ex ante* por parte del legislador encargado de desarrollar el modelo constitucional de gobierno local. En definitiva, una ponderación real entre los principios constitucionales en juego obligaba al autor de la LRSAL a tener presentes no solo los dos principios claramente contradictorios entre sí (autonomía y estabilidad presupuestaria), sino también otros como el principio democrático. Ciertamente, la política legislativa debe tener en cuenta las coyunturas económicas, y la actual está resultando

ser de largo alcance, pero, cuando de reformas estructurales se trata, no parece que puedan dejarse de lado otros principios fundamentales del sistema constitucional. Por supuesto, como hemos dicho, habría que conocer las diferencias sustantivas que pueda haber en el bloque de los principios económicos. Pero, también, hay que tomar conciencia de que del lado de la autonomía coadyuvan otros principios con amplio fundamento constitucional, como el principio democrático. En este sentido, sin perjuicio de los matices que haya que introducir en la ponderación específica del caso concreto, creemos que, tal y como pone de relieve el caso de la disposición adicional sexta LBRL, no se puede obviar la estrecha vinculación existente entre autonomía local y democracia, que suman del mismo lado de la balanza y -como mínimo- obligan, a aquel legislador que quiera restringirlas, a algo más que simplemente invocar otro principio también de rango constitucional.

#### 4

#### **Efectos del control de constitucionalidad de la LRSAL: el estado actual de la autonomía local**

Las sentencias del Tribunal Constitucional 41/2016 y 111/2016 que venimos comentando, declaran la constitucionalidad de buena parte de los preceptos de la LRSAL sometidos a su control, pero también anulan por inconstitucionales y someten a interpretación de conformidad algunos de los preceptos de la reforma, entre ellos varios considerados clave en la estrategia de racionalización y sostenibilidad locales (como los relativos a los traslados forzados de competencias locales a las comunidades autónomas en materia de servicios sociales, sanidad y educación; o las facultades ministeriales de intervención en la nueva función provincial de coordinación de determinados servicios obligatorios en municipios de menos de 20 000 habitantes).

A partir de este contexto general, el análisis de los efectos que estos pronunciamientos hayan tenido específicamente sobre la autonomía local presenta algunas particularidades importantes. Dicho análisis, del que ha de resultar el panorama actual del estado de la autonomía local, puede plantearse, a nuestro juicio, a partir de la distinción ya expuesta entre la garantía constitucional y la garantía legal básica de la autonomía, en la medida en que la incidencia sobre el contenido de cada una de ellas pueda tener perfiles específicos. A ello nos referimos a continuación.

## 4.1

### **Efectos sobre la garantía constitucional de la autonomía local**

En relación con la autonomía local constitucionalmente garantizada, dos son las consecuencias que pueden extraerse del control de constitucionalidad. Por un lado, un aval generalizado del modelo de autonomía diseñado por la LRSAL. Y, como resultado de lo anterior, la constatación de la debilidad frente al legislador de dicha protección constitucional.

#### 4.1.1

##### **Efecto legitimador: constitucionalidad del modelo de autonomía local limitada diseñado por la LRSAL**

Los pronunciamientos sobre la LRSAL dictados hasta el momento por el Tribunal Constitucional han concluido su total respeto a la garantía constitucional de la autonomía local. Ni la STC 41/2016 ni la STC 111/2016 han declarado la inconstitucionalidad de ninguno de los preceptos enjuiciados basándose en dicho parámetro. Aunque, como hemos dicho, hay efectivamente algunas declaraciones de inconstitucionalidad, que condicionan la eficacia de la finalidad de la reforma, ninguna de ellas se fundamenta en la vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local. Por el contrario, los artículos que se han examinado bajo el canon de la autonomía local han sido declarados ajustados a la Constitución, por lo general sin reproche alguno y solo en dos ocasiones sometidos a interpretación conforme [en relación con las competencias provinciales de los arts. 36.1.g) y 36.2.a) LBRL].

En una primera lectura, estos fallos pueden entenderse como una clara legitimación a la LRSAL y a su finalidad racionalizadora y su enfoque economicista. En efecto, el control de constitucionalidad realizado hasta el momento por el Tribunal Constitucional supone un evidente aval a la política legislativa que sustenta la reforma local, y, en particular, al tratamiento tendencialmente reductor que, como hemos explicado, dispensa la LRSAL a la autonomía local, en favor de la priorización casi absoluta de los nuevos principios constitucionales de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Conviene, sin embargo, situar este efecto legitimador en sus justos términos.

De entrada, es sabido que el Tribunal Constitucional sí ha declarado la inconstitucionalidad de algunos de los preceptos de la LRSAL, de modo que se ha producido su consiguiente nulidad y derogación. La LRSAL, por tanto, sí ha sido objeto de reproche de inconstitucionalidad y, por ello, es erróneo entender que ha sido avalada en su totalidad. Lo que aquí destacamos es que

precisamente el fundamento de tal reproche no ha sido, en ninguno de los casos, la conculcación del mínimo de autonomía local protegido por la Carta Magna, de modo que, por el momento, no hay ningún pronunciamiento que declare que la LRSAL ha vulnerado la garantía constitucional de la autonomía local. Conclusión que sí podría apoyar un cierto efecto legitimador del modelo de autonomía local restringida diseñado por el autor de la reforma. En efecto, el Tribunal admite que la autonomía local se vea condicionada por los principios del artículo 135 CE y conexos, sin que ello plantee problemas de respeto a su garantía constitucional. Cuestiones distintas son, por un lado, que la LRSAL sí haya sido reprobada constitucionalmente desde otros puntos de vista distintos a la autonomía local (vulneración de competencias autonómicas o invasión de la reserva de ley orgánica), y, por otro lado, que la inconstitucionalidad y consiguiente derogación de estos preceptos sí acabe teniendo efectos sobre el contenido de la garantía legal básica de la autonomía local, en la medida en que también afecte directamente al autogobierno local. A estos efectos nos referiremos más adelante.

Por el momento, todavía es preciso un segundo matiz al eventual efecto legitimador que sobre la LRSAL quepa atribuir a las sentencias comentadas. Y es que, aunque obvio, conviene no olvidar que no todos sus preceptos han sido examinados por el Tribunal Constitucional a la luz de la garantía constitucional de la autonomía local. No solo porque la LRSAL no fue objeto de impugnación en bloque y porque quedan todavía algunos recursos pendientes de resolución, sino también porque, como se ha dicho, en el control de constitucionalidad realizado hasta la fecha, la autonomía local solo ha actuado como canon secundario o cuanto menos no siempre principal. En realidad, solo se puede identificar un enjuiciamiento, siquiera indirecto, sobre la compatibilidad de la LRSAL con la garantía constitucional de la autonomía local en relación con: la introducción de límites a la creación de municipios (art. 13.2 LBRL); el régimen de fusiones municipales (art. 13.4 a 6 LBRL); la regulación de las EATIM (art. 24 bis y disposición transitoria 4.<sup>a</sup> LRSAL); el régimen de las competencias propias (art. 25 LBRL), de las delegadas (art. 27 LBRL) y de las distintas de las propias y de las delegadas (art. 7.4 LBRL); la facultad de informe del interventor sobre las formas de gestión de servicios públicos locales (art. 85.2 LBRL); controles internos económico-financieros (art. 213 LHL); algunas competencias provinciales [arts. 36.1.c) y g), 36.2 LRSAL]. Obviamente el fundamento utilizado para el fallo no condiciona -salvo en los casos de interpretación conforme- los efectos jurídicos de la sentencia, pero, si de lo que hablamos es de su eventual efecto legitimador sobre la opción de política legislativa (principalmente reductora de la autonomía local previamente reconocida en la LBRL), nuestro análisis no puede obviar

si la compatibilidad constitucional resulta de la existencia de una expresa valoración por el Tribunal Constitucional sobre la afectación a la propia autonomía local, o simplemente es el resultado de la omisión de tal juicio valorativo.

Para acabar, una última advertencia procede sobre la provisionalidad que planea sobre este efecto legitimador. A día de hoy, existen todavía otros ocho procedimientos de inconstitucionalidad planteados contra la LRSAL pendientes de resolución. Sin duda, los nuevos pronunciamientos podrían introducir un fallo distinto al que aquí exponemos, sea declarando la inconstitucionalidad de preceptos todavía no analizados bajo la óptica de la autonomía local, o bien -algo menos probable- modificando el sentido de su valoración en las sentencias dictadas a día de hoy. Así las cosas, y aunque ciertamente las SSTC 41 y 111/2016 han examinado ya un amplio número de preceptos de la LRSAL, marcando claramente el camino a seguir, conviene someter a una cierta dosis de provisionalidad los efectos atribuidos al control de constitucionalidad realizado sobre la LRSAL hasta el momento.

#### 4.1.2

#### **Constatación de la debilidad de la garantía constitucional de la autonomía local frente al legislador**

Los fallos sobre la LRSAL adoptados por el Tribunal Constitucional hasta el momento ponen de manifiesto la debilidad de la protección constitucional de la autonomía local frente a la acción del legislador.

Como hemos dicho, el control de constitucionalidad efectuado contra la que ha resultado ser una de las intervenciones legislativas más hostiles con la autonomía local del vigente período constitucional, no ha constatado ninguna afectación ilegítima a la garantía constitucional de la autonomía local. Ciertamente sabemos que esta es una conclusión provisional, pero, en cualquier caso, resulta ya claramente indicativa de la fragilidad con que se ha construido el contenido de dicha garantía constitucional y de la permeabilidad a la que se encuentra sometida ante afectaciones por parte del legislador, pero ahora también ante la introducción de nuevos principios constitucionales en concurrencia con ella.

En efecto, el caso de la LRSAL pone de relieve que la elevación a rango constitucional del principio de estabilidad presupuestaria ha supuesto un condicionamiento recíproco con el de autonomía local que, por tanto, acaba modulando el contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Esta modulación no se acompaña, sin embargo, de un cambio jurisprudencial expreso, sino que es más bien fruto precisamente del mantenimiento de los postulados clásicos de la doctrina del Tribunal Constitucional en un momento

en que el legislador le ha sido claramente hostil. La autonomía local sigue siendo interpretada como una “garantía institucional”, que se traduce en un simple derecho de los entes locales a participar en los asuntos de sus intereses y que es esencialmente de configuración legal. Adicionalmente se consolida la distinción entre la existencia de una garantía constitucional y la garantía legal básica de la autonomía local, por lo que esta puede ser ampliada o reducida, en función de la legítima opción política del legislador, con el límite del respeto al mínimo constitucional. El mantenimiento de esta jurisprudencia constitucional no solo supone perpetuar las críticas tradicionales de debilidad frente al legislador, sino que, ante el cambio de tendencia operado por la LRSAL, amparado en la existencia de nuevos principios constitucionales confrontados a la autonomía local, supone también poner fin a la función garantista del legislador estatal básico y además ampliar su competencia legislativa para condicionar la autonomía local a esos nuevos principios.

En última instancia, lo que viene a indicar el caso de la LRSAL es que, con respecto a la autonomía local, el problema no radica tanto en el alcance de la reforma legislativa, ni siquiera en la interpretación y el juicio realizados por Tribunal Constitucional, sino más bien -y esto quizá ya no es una novedad a estas alturas del desarrollo del Estado autonómico- en el amplio margen que el texto constitucional otorga al legislador en la definición de la autonomía local<sup>31</sup>. En el contexto descrito, no se puede negar que antes o después habrá que afrontar el reto de una reforma constitucional que tenga por objeto la autonomía local. La verdadera consolidación de la autonomía local pasa ineludiblemente por residenciar de la forma más clara posible y al máximo nivel normativo la reserva para los Gobiernos locales de un ámbito de poder propio, que les permita gestionar y decidir una parte importante de los asuntos públicos, como, por otra parte, exige ya hoy la Carta Europea de Autonomía Local.

La experiencia de este contexto de crisis económica pone de manifiesto que esta reforma constitucional debería partir de una ponderación equilibrada entre los distintos principios constitucionales en juego, y no solo de aquellos que tienen en la eficiencia económica su objetivo. En este sentido, como se ha visto, será esencial poner en valor la estrecha vinculación de la autonomía

---

31. En términos similares, BOIX PALOP afirma: “[las medidas previstas en la LRSAL] son problemáticas y cuestionables, muy probablemente, por consideraciones de oportunidad, por suponer un vaciamiento muy cuestionable de las efectivas esferas de actuación de los municipios, por liquidar en parte la efectiva autonomía local de los municipios (...) pero no porque jurídicamente no pueda hacerlo, en nuestro modelo constitucional, el legislador democrático”. BOIX PALOP, Andrés, “Tres notas explicativas sobre el sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local...”, cit.

local con el principio democrático, que no solo es el fundamento de esta, sino también un valor esencial del ordenamiento jurídico-constitucional.

## 4.2

### **Efectos sobre la garantía legal básica de la autonomía local**

Más allá del nivel constitucional, el impacto del control realizado por el Tribunal Constitucional se proyecta directamente sobre el contenido legal de la autonomía local. Aunque ya ha quedado dicho que existe un aval generalizado al modelo de autonomía local diseñado por la LRSAL, que conlleva por tanto un efecto legitimador sobre buena parte de las medidas que redujeron el nivel de autonomía previamente establecido en la LBRL, si se baja al detalle del análisis que las sentencias comentadas hacen sobre cada una de las medidas, podemos distinguir varios tipos de efectos, según reduzcan todavía más, amplíen o simplemente recuperen el nivel de autonomía local previamente establecido en la legislación básica de régimen local.

#### 4.2.1

##### **Efecto legitimador: constitucionalidad de las medidas limitadoras de la autonomía local**

Consecuencia directa del fallo generalizado de constitucionalidad de la LRSAL, bajo la óptica de la autonomía local, es el mantenimiento de la vigencia de las medidas impugnadas en los mismos términos en que habían sido aprobadas. En tanto que buena parte de ellas suponían una reducción de la autonomía local garantizada hasta entonces por el legislador estatal básico, con estos pronunciamientos jurisprudenciales se legitima y consolida tal operación reductora llevada a cabo por la LRSAL. Con independencia de que el fallo se fundamente o no en el contraste efectivo con la autonomía local, lo cierto es que el efecto práctico de la declaración de constitucionalidad de estos preceptos es el mantenimiento de su vigencia y, por tanto, la consolidación del efecto limitador sobre la autonomía local, al que nos hemos referido al inicio de este estudio. En concreto, puede observarse este efecto legitimador de la reducción de la autonomía local en las siguientes medidas:

- a) En el ámbito de la *organización local*, se mantienen como parte del contenido legal: las medidas que tienden a limitar la constitución de entidades locales, como la creación de nuevos municipios (población mínima de 5000 habitantes y requisito de sostenibilidad financiera,

- art. 13.2 LBRL, y STC 41/2016, FJ 6), mancomunidades de municipios (limitación de su objeto, disposición transitoria 11.ª LRSAL, y STC 41/2016, FJ 8), o consorcios (requisitos adicionales para su constitución, subsidiariedad respecto del convenio, art. 57 LBRL, y STC 41/2016, FJ 8); las medidas que tienden a la supresión o reducción cuantitativa del número de entidades locales y entidades dependientes de ellas, como la transformación de la naturaleza de las EATIM (art. 24 bis LBRL, y STC 41/2016, FJ 7), o la obligación automática de disolución por parte de las comunidades autónomas de entidades locales que no cumplan con determinadas obligaciones legalmente establecidas (las EATIM que no rindan cuentas, disposición transitoria 4.ª LRSAL, y STC 41/2016, FJ 7; las mancomunidades de municipios que no se ajusten a los límites legales en cuanto a su objeto, disposición transitoria 11.ª LRSAL, y STC 41/2016, FJ 8); todas las medidas de redimensionamiento del sector público local (disposición adicional 9.ª LBRL, y STC 111/2016, FJ 4) y las limitaciones del régimen de dedicación y remuneración de los miembros de las corporaciones locales (arts. 75 bis y 75 ter LBRL, y STC 111/2016, FJ 6).
- b) En relación con las *competencias locales*, se consolida la reducción del nivel legal de autonomía local a través de la declaración de constitucionalidad de las siguientes medidas: la desaparición de algunas de las materias contenidas en el listado de competencias propias municipales del art. 25.2 LBRL (STC 41/2016, FJ 12.a); los condicionamientos legales a la atribución por el legislador sectorial de competencias municipales propias en los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LBRL (STC 41/2016, FJ 12 b y c); el nuevo sentido y régimen jurídico de las competencias delegadas, incluido el mantenimiento de las facultades de control propias de la Administración delegante del art. 27 LBRL (STC 41/2016, FJ 11.a); la consolidación de la nueva categoría de competencias del art. 7.4 LBRL y los condicionantes a los que se somete su ejercicio (STC 41/2016, FJ 11.b).
- c) En relación con el régimen de *controles*, se mantiene la vigencia, y con ella el efecto limitador sobre la autonomía local, de las siguientes medidas: el informe de sostenibilidad del interventor local sobre las formas de gestión directa de los servicios públicos (art. 85.2 LBRL, y STC 41/2016, FJ 14); los controles internos económico-financieros del art. 213 LHL (STC 111/2016, FJ 5). También cabría incluir aquí la declaración de constitucionalidad de la regulación del art. 116 bis sobre el plan económico-financiero, a pesar de que se basa exclusivamente en su compatibilidad con la reserva de ley orgánica, de

modo que queda pendiente su contraste efectivo con la autonomía local (STC 41/2016, FJ 15).

#### 4.2.2

#### **Efecto reductor de la autonomía local: inconstitucionalidad o interpretación restrictiva de medidas potenciadoras de la autonomía local**

La reducción del nivel de autonomía local legalmente reconocido, puede producirse también no solo por la legitimación de las medidas efectivamente limitadoras de la autonomía previstas por la LRSAL, sino de forma más directa por la pérdida de efecto de medidas legales que tengan por objeto la potenciación de la autonomía local. Como se advertirá, son muy escasos los supuestos en los que se observa este efecto, puesto que son casi inexistentes los casos en que puede predicarse de la LRSAL tal finalidad potenciadora. Dos son los supuestos identificados:

- a) Un primer caso tiene que ver con la reducción del nivel de *suficiencia financiera* garantizado por la legislación básica. Este es el efecto que cabe derivar precisamente de la declaración de inconstitucionalidad de la conocida cláusula de garantía de pago prevista por el artículo 57 bis LBRL. Como se ha explicado ya, esta previsión se dirigía claramente a mejorar la suficiencia financiera a través de una forma de “compensación triangular” en casos de impago de competencias delegadas o ejercidas por convenio. No obstante, la STC 41/2016 ha declarado su inconstitucionalidad, por vulnerar la reserva constitucional de ley orgánica en materia de relaciones financieras entre el Estado y las comunidades autónomas, de modo que se ha declarado la nulidad de esta medida y con ella toda posibilidad de incrementar la suficiencia financiera local.
- b) El segundo de los supuestos se refiere a la autonomía provincial legalmente garantizada y, en particular, a varias de las nuevas atribuciones competenciales que realiza la LRSAL en favor de la provincia, de acuerdo con su expresa finalidad de reforzar estas entidades locales intermedias. En particular, nos referimos aquí a las funciones previstas en los arts. 36.1.g) y 36.2.a), 2.º párrafo, LBRL, que son sometidas a interpretación de conformidad del Tribunal. Como ya hemos visto, en un caso, dicha interpretación transforma de facto la competencia material de prestación provincial de servicios de contratación centralizada y administración electrónica, en los municipios de

menos de 20 000 habitantes, en una mera competencia instrumental de cooperación y asistencia a dichos municipios que se encarguen de prestar tales servicios (STC 111/2016, FJ 11). En otro caso, se supe- dita la función provincial de coordinación, a través del plan de obras y servicios, de la prestación unificada y supramunicipal de servicios municipales, a la previsión de la necesaria participación municipal (STC 111/2016, FJ 12.c). De ambos supuestos se puede extraer un claro efecto reductor de la autonomía provincial, que modula clara- mente la pretendida voluntad de la LRSAL de reforzar el papel de las provincias a través de la ampliación de sus competencias. Ahora bien, no es menos cierto que, en la medida en que esta reducción lo es en favor del correlativo incremento de la autonomía municipal, bien po- dría interpretarse que, en lo que al conjunto del sistema local se refie- re, no existe tal efecto reductor sobre la autonomía local en este caso.

### 4.2.3

#### **Efecto reintegrador de la autonomía local: inconstitucionalidad de algunas medidas de la LRSAL**

Un efecto distinto se produce sobre el contenido legal básico de la autonomía local cuando se declara la inconstitucionalidad de medidas que precisamente limitan el margen de actuación local. En estos casos, el control de constitu- cionalidad supondría la anulación del precepto inconstitucional y, por tanto, la recuperación o reintegración del nivel de autonomía local previo a la apro- bación de la medida. Ya hemos dicho que no hay hasta el momento ninguna declaración de inconstitucionalidad que se fundamente explícitamente en la vulneración de la autonomía local. Sin embargo, ello no obsta para que este efecto reintegrador pueda predicarse de aquellas medidas limitadoras de la autonomía local que hayan sido declaradas inconstitucionales por otros mo- tivos distintos. Varios son los supuestos en los que puede identificarse este efecto en relación con la LRSAL:

- a) Los casos más evidentes son los que inciden en las competencias lo- cales. En primer lugar, se produce este efecto con la declaración de inconstitucionalidad de las medidas relativas a los traslados forzosos de competencias locales a las comunidades autónomas, en materia de servicios sociales y sanidad (disposiciones transitorias 1.<sup>a</sup>, 2.<sup>a</sup> y 3.<sup>a</sup> LRSAL, y STC 41/2016, FJ 13), junto con el sometimiento a inter- pretación conforme en relación con las competencias en educación (disposición transitoria 15.<sup>a</sup> LRSAL, y STC 41/2016, FJ 13). Aunque

el argumento principal en que se basa el fallo es la vulneración de las competencias autonómicas, es evidente que la derogación de una medida como esta, que suponía un importante desapoderamiento a los municipios, ha de tener un efecto positivo para la autonomía local, elevando nuevamente el nivel de su garantía legal básica.

En un sentido similar se proyecta también la supresión de las facultades de tutela atribuidas al Estado (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) sobre la función de coordinación provincial de determinados servicios municipales mínimos de acuerdo con el art. 26.2 LBRL. La STC 111/2016 ha afirmado el respeto de esta medida a la autonomía municipal, en tanto que los municipios tienen la posibilidad de oponerse a estas técnicas falsamente denominadas de “coordinación”. No obstante, ha declarado también la inconstitucionalidad de las facultades ejecutivas atribuidas al Ministerio en la medida en que exceden su competencia legislativa básica. Sin duda, la eliminación de la capacidad decisoria del Ministerio supone que esta función de coordinación provincial se transforme ahora en un mecanismo de relación interadministrativa exclusivamente interlocal, que, más allá de la falta de precisión en cuanto a la forma de articular esta relación, comporta un evidente incremento de la autonomía tanto municipal como provincial.

- b) Finalmente, merece también una mención por su efecto reintegrador o recuperador de la autonomía la declaración de inconstitucionalidad ya comentada de la disposición adicional 16.<sup>a</sup> LBRL, que preveía la atribución a la junta de gobierno local, en detrimento del pleno, de la facultad de aprobación de los presupuestos municipales en supuestos excepcionales de bloqueo institucional. Aunque el fundamento de la inconstitucionalidad aquí es, como sabemos, la vulneración del principio democrático, su estrecha relación con la autonomía local ayuda a comprender el efecto positivo que tiene en la propia autonomía local la supresión de esta disposición.

#### 4.2.4

#### **Efecto ampliador o “dinamizador” de la autonomía local: interpretaciones expansivas de la LRSAL**

Un último efecto que cabe derivar de las sentencias sobre la LRSAL, es el que se produce en aquellos supuestos en que el Tribunal Constitucional ha llevado a cabo una interpretación de la norma impugnada en un sentido ampliador de la autonomía local. En los casos que aquí identificamos, estas interpretaciones

“pro autonomía local” no se han llevado al fallo, a modo de interpretación conforme, sino que son simplemente parte del proceso hermenéutico del Tribunal, pero que obviamente tienen también su relevancia en tanto que resuelven cuestiones que venían planteando dudas interpretativas.

- a) Un primer caso tiene que ver con la regulación del nuevo régimen de fusiones municipales del art. 13.4 LBRL, que dispone que los municipios contiguos dentro de una misma provincia “podrán acordar su fusión mediante un convenio, sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica”. Sin entrar ahora en otras cuestiones, este precepto planteaba la duda de si se atribuía la potestad decisoria final de este procedimiento a los propios municipios, o bien se permitía que fuera la comunidad autónoma quien resolviera cada concreta fusión, previo acuerdo de los municipios afectados. Para buena parte de la doctrina, la primera de las opciones sería contraria a las competencias autonómicas sobre alteración de términos municipales<sup>32</sup>. No obstante, la interpretación del Tribunal Constitucional acaba negando la potestad decisoria de las comunidades autónomas sobre este proceso de fusión, que queda en manos de los propios municipios. Sin entrar en más detalles, la argumentación del Tribunal parte de que la nueva regulación responde a una opción política del legislador básico que ha pretendido “dinamizar el principio constitucional de autonomía local”, y facilitar las fusiones voluntarias con la finalidad de obtener una reducción del mapa municipal. En este contexto, no hay duda de que la interpretación constitucional ha procedido a ampliar el alcance y contenido de la garantía legal básica de la autonomía municipal.
- b) Un segundo supuesto de interpretación expansiva de la autonomía legal básica se sitúa en el ámbito competencial. Uno de los preceptos de la reforma que han generado más controversia ha sido el artículo 25.2 LBRL, que contiene, como es sabido, el listado de materias que “el municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas”. De hecho, las dudas sobre el alcance de este artículo

---

32. VELASCO CABALLERO, Francisco, “Títulos competenciales y garantía constitucional de la autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en SANTAMARÍA PASTOR (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, pp. 75-136 (p. 119-120). También, ALMEIDA CERREDA, Marcos, “La planta local a pequeña escala: municipios y entidades locales menores”, ob. cit., p. 16.

pueden considerarse anteriores a la reforma, ya que a menudo las interpretaciones sobre su alcance diferían, si bien más a nivel teórico que en sus repercusiones prácticas. Las diferencias surgían entre aquellos que consideran que este listado es *numerus clausus*, es decir, tasado en cuanto a las materias que pueden ser objeto de atribución por el legislador, y otros que interpretan que su carácter es abierto y que, por tanto, no impide que el legislador sectorial pueda atribuir otras competencias en materias no previstas expresamente en dicho artículo. La polémica, como decimos, revivió con la LRSAL, debido a que la finalidad restrictiva de la reforma, especialmente en el ámbito competencial, invitaba a concluir la interpretación más limitadora del listado<sup>33</sup>. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha sido contundente en su posicionamiento y ha dejado claro que la interpretación válida es la segunda, que defiende el carácter no tasado del listado. Para ello, el Tribunal advierte que, como ya hacía en su redacción anterior, el artículo 25.2 no atribuye directamente competencias a los municipios, sino que simplemente impone al legislador sectorial la obligación de atribuir competencias propias a los municipios, como mínimo, en una serie de ámbitos materiales donde se ha identificado que existen intereses municipales, funcionando, pues, como una “garantía legal (básica) de la autonomía municipal” (STC 41/2016, FJ 10.b). Con este planteamiento, el Tribunal niega rotundamente la posibilidad de que el listado de materias del artículo 25.2 LBRL pueda interpretarse como *numerus clausus*, ya que, primero, no se deriva así del propio artículo (“en todo caso”); segundo, no existe una determinación explícita del legislador estatal para que así sea; y finalmente, tal interpretación sería manifiestamente invasiva de las competencias autonómicas, ya que supondría una prohibición general incompatible con el propio sistema constitucional de distribución de competencias (STC 41/2016, FFJJ 10.b y 12.a).

- c) Otro de los preceptos requeridos de interpretación es el art. 7.4 LBRL, que introducía la nueva categoría de competencias distintas de las propias y las atribuidas por delegación (art. 7.4 LBRL). De entrada, conviene poner de relieve que el Tribunal define este tipo competencial como una nueva “regla general habilitante”, que el legislador habría establecido en sustitución de las de los artículos 25.1 y 28 LBRL,

33. Incluso el Consejo de Estado se alineó en favor de una interpretación restrictiva del artículo 25.2 LBRL. Véase el Dictamen núm. 567/2013, de 26 de junio, sobre el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

que eran concebidas -en terminología de la LRSAL- como generadoras de disfunciones competenciales. El Tribunal viene a confirmar, pues, una interpretación expansiva -y en cierta medida favorable a la autonomía local- de este artículo 7.4 LBRL, y viene a equiparar estas nuevas competencias a una especie de “competencias propias generales”, como el propio Tribunal reconoce que han sido ya calificadas “en positivo” por alguna parte de la doctrina. Más allá de la cuestión terminológica, interesa el alcance que el Tribunal les otorga y que, en efecto, vienen a confirmar algunas de las aproximaciones que ya la doctrina había hecho<sup>34</sup>.

En primer lugar, son competencias que se ejercen con autonomía. La principal distinción con las competencias propias del artículo 25.2 LBRL -dice el Tribunal- no es el nivel de autonomía del que dispone el municipio que las ejerce, sino la forma en que están atribuidas. Mientras que las del artículo 25.2 LBRL son atribuidas por ley sectorial, las del artículo 7.4 LBRL están directamente habilitadas por el legislador básico. En consecuencia, las competencias del artículo 7.4 son también competencias a ejercer en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, son competencias de carácter general. Como se ha dicho, suponen una habilitación por el legislador básico, que, como tal, será necesariamente general y no específica. En palabras del Tribunal, el artículo 7.4 LBRL “encierra una regla habilitante que permite a los entes locales el ejercicio de competencias no atribuidas específicamente” (STC 41/2016, FJ 11.b), al tiempo que “en cualesquiera ámbitos materiales” (STC 41/2016, FJ 12.b). No obstante, para acabar, hay que recordar que esta habilitación general está sometida a una serie de condicionantes previos, de modo que no se trata de una habilitación universal o incondicionada, como podría entenderse en un sentido más clásico, sino que, a pesar de su potencial aplicación general, la cláusula del artículo 7.4 LBRL queda condicionada a la concurrencia de los dos requisitos materiales ya conocidos y a la emisión de los dos informes que garantizan su cumplimiento.

---

34. VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, “Reforma de la Administración Local ...”, ob.cit., pp. 79-82; JIMÉNEZ ASENSIO, RAFAEL, “*Vademécum*” sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, Federación de Municipios de Cataluña - Estudi.Con, 2014; y FONT LLOVET, TOMÁS y GALÁN GALÁN, ALFREDO, “La reordenación de las competencias...”, ob. cit., p. 25.