

QDL45

Estudios

La garantía constitucional de la autonomía local y las competencias locales: un balance de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

ANTONIO CIDONCHA MARTÍN

Profesor contratado doctor de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid

1. **A modo de introducción**
2. **El origen: la STC 32/1981 y la construcción de la autonomía local como garantía institucional**
3. **Los rasgos de la garantía constitucional de la autonomía local según el Tribunal Constitucional: un retrato actualizado**
 - 3.1. Sobre la adjetivación de la garantía: ¿de garantía institucional a garantía constitucional?
 - 3.2. Sobre el alcance territorial de la garantía: la autonomía local como garantía constitucional general y su conexión con la LBRL
 - 3.3. Sobre el significado de la autonomía local: ¿autonomía política o administrativa?
 - 3.4. Los sujetos destinatarios (o beneficiarios) de la garantía: las entidades locales constitucionalmente garantizadas
 - 3.5. El objeto de la garantía: las vertientes de la autonomía local
 - 3.6. La defensa de la garantía ante el Tribunal Constitucional
4. **La garantía constitucional de la autonomía local y las competencias locales (en particular, las municipales)**
 - 4.1. Las reglas de control del Tribunal Constitucional
 - 4.1.1. Las reglas específicas de control de constitucionalidad sobre los controles administrativos sobre las entidades locales: un apunte
 - 4.1.2. La regla general: del umbral mínimo a la ponderación

Artículo recibido el 09/10/2017; aceptado el 15/10/2017.

- 4.2. El sistema competencial de la LBRL y la garantía constitucional de la autonomía municipal
 - 4.2.1. El sistema originario de la LBRL
 - 4.2.2. El sistema de la LRSAL: la «clarificación» de las competencias municipales
 - 4.2.3. El sistema competencial de la LRSAL y el Tribunal Constitucional
- 5. Algunas reflexiones y alguna propuesta**
 - 5.1. Las reflexiones
 - 5.2. Una propuesta interpretativa
 - 5.2.1. La premisa: garantía constitucional (mejor que garantía institucional) de la autonomía local, pero sabiendo qué es lo que se garantiza
 - 5.2.2. La garantía constitucional de la autonomía competencial municipal: una propuesta
 - 5.2.3. Un apunte final: sobre la ponderación como método de control de la legislación sectorial y el Tribunal Constitucional
- 6. A modo de epílogo**
- 7. Bibliografía citada**

Resumen

El objeto de este trabajo es hacer un balance de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la garantía constitucional de la autonomía local. A partir de la STC 32/1981 (origen de la construcción jurisprudencial) se hace un retrato actualizado de la doctrina del Tribunal Constitucional en general y se profundiza en la vertiente competencial, muy especialmente en lo relativo a las competencias municipales. A este análisis siguen unas reflexiones y una propuesta.

Palabras clave: *autonomía local; Tribunal Constitucional; garantía institucional/constitucional; legislador básico; legislador sectorial; entidades locales constitucionalmente garantizadas; municipios; provincias; diputaciones provinciales; vertientes de la autonomía local (organizativa, financiera, competencial); conflicto en defensa de la autonomía local; controles administrativos sobre las entidades locales; sistema competencial municipal; competencias propias genéricas; competencias propias específicas; ponderación.*

The constitutional guarantee of local autonomy and competences: an assessment of the Spanish Constitutional Court case law

Abstract

This article studies the Spanish Constitutional Court case law on the guarantee of local autonomy. Since judgment 32/1981 –which is the starting point of the case law–, the article updates the portrait of the Spanish Constitutional Court doctrine and explores its implications on local competences. After the analysis, the article makes some reflections and launches one proposal.

Keywords: local autonomy; Spanish Constitutional Court; institutional/constitutional guarantee; basic state laws; sectoral legislation; local entities constitutionally guaranteed; municipalities; provinces; provincial councils; aspects of local autonomy (organization, financing and competences); conflict in defense of the local autonomy; administrative controls over local entities; municipal competences; generic own competences; specific own competences; balancing.

1

A modo de introducción

El artículo 137 de la Constitución (CE en adelante) garantiza a los municipios y provincias autonomía para la gestión de sus intereses. El artículo 141.3 CE también se refiere a la isla como entidad local, pero no le otorga expresamente autonomía. Ha sido el Tribunal Constitucional (TC en adelante) el que ha aclarado que la garantía constitucional de la autonomía local alcanza a las islas, en los archipiélagos balear y canario (STC 132/2012, fj 3).

Autonomía significa, a simple vista, instituciones de autogobierno, competencias y recursos económicos para ejercer esas competencias. La CE dice algo sobre las instituciones de autogobierno de municipios y provincias, los ayuntamientos (art. 140) y las diputaciones provinciales –u otras corporaciones de carácter representativo– (art. 141): unos y otras han de ser instituciones representativas y, en el caso de los municipios, con legitimación democrática directa necesariamente. También dice algo sobre los recursos económicos de las entidades locales (art. 142): habrán de ser suficientes y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y las comunidades autónomas. Sin embargo, guarda silencio sobre sus competen-

cias: no las determina, ni siquiera fija las reglas de atribución. El texto constitucional se limita a señalar que municipios y provincias gozan de autonomía *para la gestión de sus intereses*, pero no determina cuáles son los asuntos de su interés respectivo, ni siquiera establece criterios para esa determinación.

Todo parece quedar al albur del legislador; un legislador que, además, no identifica con claridad. El art. 148.1.2 CE se limita a decir que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en materia de alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local. Por su parte, en el art. 149.1 CE no existe referencia expresa alguna al régimen local como materia competencial. Lo único que hay es una referencia a que el Estado asume la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de (todas) las Administraciones públicas (149.1.18.^a CE). Esta indefinición de la Constitución fue aprovechada por los primeros estatutos de autonomía para incorporar al elenco competencial de las comunidades autónomas el «régimen local», con carácter de exclusividad en dos casos (País Vasco –art. 10.4 de su Estatuto– y Cataluña –art. 9.8 del Estatuto de 1979–), eso sí, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18.^a CE. Se comprende así que la clave para determinar la esfera competencial de ambas comunidades radicaba en la interpretación de la cláusula competencial del art. 149.1.18.^a.

¿Quién garantiza la autonomía local en materia competencial? ¿Qué es lo que se garantiza? La garantía constitucional de la autonomía local ha sido cosa, primero, del TC; después, de la Ley de Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL), y, bajo la influencia de esta, de nuevo del TC. A la fiesta se sumaron los estatutos de autonomía de segunda generación. De aguafiestas parece haber ejercido la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), aunque entre las comunidades autónomas y el TC han desactivado en buena medida el propósito indisimulado del legislador de reducir el espacio competencial de los municipios.

En lo que sigue, recuerdo el *bing bang*, la STC 32/1981 (apartado 2). A partir de ahí, hago un retrato actualizado de la jurisprudencia del TC sobre la garantía constitucional en general (apartado 3). Después, me ocupo específicamente de la vertiente competencial de la garantía (apartado 4). Es para esta vertiente para la que el TC construye la garantía institucional de la autonomía local como derecho de participación en los asuntos que atañen a las entidades locales. En este recorrido pongo el centro de atención en los municipios, pues en torno a ellos se plantean en toda su complejidad los problemas de

la construcción del TC, habida cuenta del proceso de atribución del núcleo duro de las competencias municipales que pergeña la LBRL: un proceso en dos tiempos, en el que la Ley básica manda lo que se tiene que atribuir y el legislador sectorial atribuye y fija las condiciones de ejercicio. Un legislador sectorial que opera con libertad, dada la indeterminación del legislador básico y que, en cuanto estatal, no está vinculado jurídicamente a aquel. En el apartado 5, tras unas reflexiones generales, hago una propuesta en relación con ese complejo proceso.

2

El origen: la STC 32/1981 y la construcción de la autonomía local como garantía institucional¹

El TC sienta los pilares de la garantía constitucional de la autonomía local en la famosa sentencia 32/1981. Pero antes de ella está la STC 4/1981, suscitada por un recurso de inconstitucionalidad contra determinadas leyes preconstitucionales, entre ellas la Ley de Régimen Local de 1955, que preveía numerosos controles estatales sobre los entes locales. Es en buena medida una sentencia sobre controles. En esta sentencia irrumpe en la jurisprudencia del TC la autonomía local, no como garantía institucional, sí como especie dentro del género «autonomía de las entidades territoriales» (art. 137 CE), entendida como principio general de organización del Estado [fj 1.B)]. En el crucial fj 3, el TC sienta una doctrina general sobre la autonomía (de sobra conocida) y, tirando de este hilo, fija reglas (estándares) sobre la compatibilidad entre la autonomía de las entidades territoriales (comunidades autónomas y entidades locales) y la existencia de controles por parte de otras Administraciones².

1. A estas alturas, la literatura sobre la autonomía local es amplísima. Quienes más se han ocupado de ella han sido los administrativistas. La atención prestada por los constitucionalistas durante mucho tiempo ha sido más bien escasa. Como monografías clásicas sobre la materia podemos citar: FANLO LORAS (1990), SÁNCHEZ MORÓN (1990) y GARCÍA MORILLO (1998). En los manuales de Derecho Administrativo no falta nunca algún capítulo introductorio sobre la autonomía local. Dentro de las obras especializadas en Derecho Administrativo Local, merece destacarse el monumental Tratado de Derecho Municipal de Muñoz Machado [MUÑOZ MACHADO (2011)], con un capítulo dedicado a la autonomía local escrito por Luciano Parejo [PAREJO ALFONSO (2011)] y la espléndida monografía sobre el sistema de fuentes del Derecho Local de Velasco Caballero [VELASCO CABALLERO (2009)]. Véase también el manual de Sosa Wagner [SOSA WAGNER (2005)] y, más recientemente, el de Lora-Tamayo [LORA-TAMAYO, M. (2015)].

2. En esencia, el TC sostiene lo siguiente:

1) La autonomía no es soberanía, es una situación de poder limitada, que en ningún caso puede oponerse a la unidad del Estado. A este respecto, la Constitución contempla la necesidad de que el Estado quede en una posición de superioridad.

Pero no establece diferencias de naturaleza entre la autonomía de las entidades locales y la de las comunidades autónomas. Sí señala que el art. 137 CE delimita el ámbito de poder de estas entidades territoriales en razón de la gestión de sus intereses respectivos, lo que exige, a su juicio, «que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo». Esto es, la autonomía que predica el art. 137 CE de las entidades territoriales (de todas ellas), en el parecer del TC, implica necesariamente la garantía constitucional de un elenco de competencias *propias* y *exclusivas*, el que sea necesario para satisfacer el interés respectivo³.

En la STC 32/1981 aparece por primera vez la noción de garantía institucional en el vocabulario del TC, a cuenta de la autonomía provincial. La sentencia resuelve un recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno contra la *Ley de Cataluña 6/1980, de 17 de diciembre*, por la que se regulaba la transferencia urgente y plena de las diputaciones catalanas a la Generalitat. Esta Ley vaciaba de competencias a las diputaciones provinciales en Cataluña y se las transfería a la Generalitat. Se trataba, pues, de un caso extremo y, además, de la primera batalla que tuvo que dirimir el TC en la guerra Generalitat-diputaciones provinciales y, en general, comunidades autónomas-diputaciones provinciales.

El TC define y fija los contornos de la idea de garantía institucional (fj 3⁴); descubre en los artículos 137 y 141 CE una inequívoca garantía institu-

-
- 2) Como precipitado de esta posición de superioridad, el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias –propias– de las entidades territoriales (de todas), siempre que no sean genéricas e indeterminadas, pero sí quedaría afectado por controles de oportunidad, salvo excepción que pueda fundamentarse en la Constitución. Esta es la doctrina general sobre controles administrativos que se consolidará y precisará con posterioridad.
 - 3) Finalmente, ese control admisible de legalidad, en el caso de municipios y provincias, puede ejercerse –dado su carácter de Administraciones públicas– por la Administración del Estado, pero es posible también su transferencia a las comunidades autónomas y, naturalmente, en uno y otro caso, siempre con la posibilidad de control jurisdiccional posterior.
 3. El TC es consciente de que «concretar ese interés en relación a cada materia no es fácil», de manera que, «en ocasiones, solo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma materia en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio».
 4. La doctrina sobre la garantía institucional contenida en este fundamento jurídico es harto conocida y puede sistematizarse así:
 - a) El objeto protegido por la garantía son determinadas instituciones, que presentan dos rasgos: por un lado, son componentes esenciales, elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional; por otro, y a diferencia de las instituciones supremas del Estado, su configuración concreta se defiende al legislador ordinario.
 - b) En cuanto al contenido de la protección: no se protege un contenido concreto ni un ámbito competencial determinado, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar. Este es el núcleo esencial o reducto indisponible al legislador, a quien compete

cional de la autonomía provincial (fj 3⁵); y, a partir de ahí, delimita el contenido de esta **en negativo** en la vertiente competencial (pues se trataba de un problema de vaciamiento competencial): el legislador puede disminuir o acrecentar las competencias provinciales, *pero no eliminarlas por entero, y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido solo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía* (fj 3 *in fine*). La garantía institucional protege así frente a la eliminación por entero de las competencias o contra su debilitamiento –restricción– sin razón suficiente y en daño de la autonomía provincial.

Pero el TC no se queda aquí. Da un paso más y delimita **en positivo** el contenido de la garantía institucional de la autonomía provincial y, por extensión, de la autonomía local en su conjunto en materia competencial (en el fj 4). Ese contenido no consiste en un haz de competencias concretas: la Constitución, ni precisa cuáles son los intereses provinciales y el haz mínimo de competencias para atenderlos (en el precedente fj 3), ni «pretende resucitar la teoría de los intereses naturales de los entes locales que, en razón de la creciente complejidad de la vida social, que ha difuminado la línea delimitadora de los intereses exclusivamente locales, abocaría a un extremado centralismo» (ya en el fj 4). ¿En qué consiste entonces? Consiste en el *derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, para cuyo ejercicio los órganos representativos deben estar dotados de las potestades sin las cuales ninguna actuación autónoma es posible* (fj 4). El TC «constitucionaliza» la tesis de cierto sector de la doctrina alemana, en boga por aquel tiempo y que popularizó entre nosotros el profesor Parejo Alfonso⁶. En lo que a lo competencial se refiere, la garantía institucional no es tanto material como funcional: no

la configuración de la institución. De esta forma, «dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de estas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace».

5. «[...] pues la provincia no es solo circunscripción electoral (artículos 68.2 y 69.2), entidad titular de la iniciativa para la constitución de comunidades autónomas (artículo 143.1) o división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (artículo 141.1) sino también, y muy precisamente, “entidad local” (artículo 141.1) que goza de autonomía para la gestión de sus intereses (art. 137)».

6. PAREJO ALFONSO (1981). Cabría matizar, siguiendo a SÁNCHEZ MORÓN (2011: 349-355): el TC recibe esta doctrina, circunscrita a lo institucional –en su versión más aceptada–, y la extiende a lo competencial.

protege un haz de competencias concretas, pero sí el derecho a participar, a intervenir en todos los asuntos que atañen a las entidades locales.

Siendo esto así, surgen de inmediato dos problemas interpretativos: primero, identificar con arreglo a algún criterio los asuntos que atañen a las entidades locales (los que son de interés local –municipal o provincial–); segundo, una vez hecha esa identificación, determinar, con arreglo a algún criterio, en qué consiste la participación sobre dichos asuntos o, dicho de otro modo, cuál es el grado de participación necesario para que la imagen maestra de la autonomía local no se vea resquebrajada respecto de cada asunto de interés local previamente identificado. Ardua tarea esta que habría de complicar el trabajo de nuestro Tribunal en el futuro⁷.

Pero la STC 32/1981 no se limita a construir la garantía institucional. También dice algo fundamental sobre el sujeto a quien compete configurarla, que no es otro que el Estado. En el **fj 5** proclama que «la garantía es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado». La razón: «las comunidades locales», en cuanto «titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada», «no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada comunidad autónoma haga de este derecho»⁸. La consecuencia «obligada» a la que conduce esta interpretación: «corresponde

7. En lo que respecta al primer problema, el TC no se pronuncia en la sentencia 32/1981. Se limita a hacer un llamamiento a «efectuar una redistribución de competencias en función del respectivo interés entre las diversas entidades, para que el modelo de Estado configurado por la Constitución tenga efectividad práctica» (fj 3). Con buen criterio, parece considerar que este no es asunto suyo, sino primordialmente del legislador respetuoso con la Constitución.

En lo que respecta al segundo problema, es preciso reconocer que lo claro del caso facilitaba la labor del TC, sin mayor argumentación. En el caso concreto, el TC entendió que la Ley impugnada privaba a los consejos territoriales (con los que se pretendía sustituir a las diputaciones provinciales) de las potestades básicas sin las cuales era imposible el ejercicio del derecho a la autonomía local. La Ley impugnada limitaba esas potestades a las de estudio y propuesta e incluso privaba a los consejos territoriales de la facultad de aprobar su propio presupuesto, por lo que no respetaba las condiciones mínimas que permitirían considerar subsistente la autonomía provincial. Concluyó que era evidente que la asunción por la Generalitat de la totalidad de las competencias atribuidas a las diputaciones, sin dotar a los órganos llamados a sustituirlas (los consejos territoriales, dependientes de la Generalitat) de tales competencias u otras similares, implica la desaparición de las cuatro provincias como entidades locales dotadas de autonomía para la gestión de sus intereses (fj 4). Estamos ante un caso palmario de vaciamiento competencial.

8. Y añade el TC lo siguiente: «[...] tanto más cuanto que el mismo no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de ley» (fj 5, párrafo 7). Desde la reforma introducida en la LOTC por la *Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril*, esta vía ya existe: el conflicto en defensa de la autonomía local (nuevo capítulo IV del título IV). Desde entonces, este argumento no puede esgrimirse para justificar una interpretación expansiva del art. 149.1.18.^a CE.

al mismo (al Estado) la fijación de principios y criterios básicos en materia de *organización y competencia* de general aplicación en todo el Estado, de manera que, en el respeto a esas condiciones básicas, las comunidades autónomas podrán legislar libremente» (las cursivas son mías).

La garantía institucional sirve de fundamento para interpretar expansivamente el artículo 149.1.18.^a CE: primero, para entender que, dentro del «régimen jurídico de las Administraciones públicas», cuyas bases competen al Estado, se incluye, como submateria, el régimen local; y segundo, para entender que en esta submateria el Estado está autorizado a fijar los principios y criterios básicos no solo en materia de organización, sino también en materia de competencias de las entidades locales. La garantía institucional fundamenta y, a la vez, ensancha la competencia estatal para regular las bases del régimen local, una competencia de creación jurisprudencial.

Desde esta sentencia, el TC cierra el paso a un entendimiento expansivo de las competencias autonómicas sobre régimen local previstas en los primeros estatutos, singularmente el vasco y catalán, que calificaban sus competencias al respecto como exclusivas, eso sí, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18.^a CE. La expresión «sin perjuicio de» significa ahora que la configuración básica de la organización y competencias de, cuando menos, municipios y provincias, compete al Estado. La competencia sobre régimen local no es una competencia exclusiva de las comunidades autónomas, ni mucho menos.

Poco después (STC 84/1982, fj 4), el TC completará esta declaración con la afirmación del **carácter bifronte** del régimen local: «el régimen jurídico de las corporaciones locales, aun en aquellas comunidades que, como la catalana, asumen el *maximum* de competencias al respecto, es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado y de las comunidades autónomas», de suerte que este «carácter bifronte» «hace imposible calificar de forma unívoca el régimen local como intracomunitario o extracomunitario». En materia de régimen local, las competencias del Estado *concurren* con las de las comunidades autónomas que han asumido competencias sobre ella, aun con el carácter de exclusivas. Exclusivo no puede ser identificado como excluyente de la acción del Estado. El «régimen local» es una materia de competencia *concurrente* del Estado y de las comunidades autónomas.

Por último, en la STC 32/1981 se dice también que la autonomía de provincias y municipios es administrativa, frente a la de las comunidades autónomas, que es política (fj 3, párr. 4)⁹. Se trata de una afirmación

9. Con anterioridad, en la sentencia 4/1981 (fj 3, párr. 12), el TC había declarado que el control de legalidad sobre los municipios y provincias podía ejercerse por la Administración del Estado, dado el *carácter de Administraciones públicas* de dichas entidades.

obiter dicta, en cierto modo inducida por la incardinación del «régimen local» como submateria dentro de la materia «régimen jurídico de las Administraciones públicas» («bases del régimen local» sería igual a «bases del régimen jurídico de las Administraciones locales»). Una afirmación tan rotunda no la volveremos a encontrar en la jurisprudencia del TC¹⁰.

3

Los rasgos de la garantía constitucional de la autonomía local según el Tribunal Constitucional: un retrato actualizado

Han transcurrido más de tres décadas desde que el TC construyera la autonomía local como garantía institucional. Desde la sentencia 32/1981, el TC ha ido vistiendo (y desvistiendo) la garantía, sirviéndose *de* y sirviendo *a* la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL en adelante), aprobada cuatro años después de dictarse esa sentencia. La LBRL no puede entenderse sin la doctrina sentada en la citada sentencia. No en vano, en su Preámbulo se presenta como una Ley de desarrollo de la garantía constitucional de la autonomía local¹¹. Pero la evolución posterior de la doctrina del TC no puede entenderse tampoco sin la influencia de la LBRL y de los avatares que ha vivido desde 1985.

Es ahora momento de recapitular los rasgos de la autonomía local tal como ha sido decantada por el TC.

3.1

Sobre la adjetivación de la garantía: ¿de garantía institucional a garantía constitucional?

En la sentencia 4/1981, el TC había calificado la autonomía local como principio. Sin embargo, en la sentencia 32/1981, la conceptuó como garantía institucional. Esta conceptualización causará fortuna, aunque el rigor nunca ha acompañado a nuestro Alto Tribunal a este respecto. En la misma sentencia

10. *Vid. infra*, apartado 3.3.

11. «[...] esa norma [la LBRL, norma institucional de los entes locales] desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, función ordinamental que, al estarle reservada o, lo que es igual, vedada a cualesquiera otras normas, presta a su posición en el ordenamiento en su conjunto una vis específica, no obstante su condición formal de Ley ordinaria» (preámbulo, II, párr. 9).

32/1981, calificó la autonomía local también como derecho (fj 4, párr. Cuarto, y fj 5, párr. quinto¹²) y como garantía constitucional (fj 5, párr. sexto¹³). Otro ejemplo de este escaso rigor lo encontramos en la STC 27/1987 (ff. jj. 2 y 3), en donde calificó la autonomía local como derecho, como principio y como garantía constitucional¹⁴.

La expresión «garantía institucional» no ha desaparecido del lenguaje del TC (véase, por ejemplo, la STC 152/2016, fj 4, como ejemplo más reciente), pero existe una tendencia clara en el TC a desmarcarse de ella y a calificarla preferentemente como «garantía constitucional». Ello es así porque el TC, si bien respeta nominalmente lo declarado en la sentencia 32/1981, ha ido centrando su trabajo en la construcción de reglas de protección de la autonomía local, en sus distintas vertientes (organizativa, competencial y financiera). Esto es, bajo el manto de la garantía institucional, el TC se ha dedicado en realidad a extraer garantías constitucionales concretas, directamente a partir de los enunciados de los artículos 137 y 140 a 142 CE e indirectamente a partir de los enunciados de la LBRL.

Hay una clara tendencia en la jurisprudencia del TC a «desinstitucionalizar» la garantía¹⁵. Llama en este sentido la atención que en las importantes SSTC 41 y 111/2016 (en las que el TC resuelve sendos recursos de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la *Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* –LRSAL en adelante–) no aparezca en ningún pasaje la expresión «garantía institucional» y sí, por el contrario, la expresión «garantía constitucional». Y lo mismo sucede en la STC 107/2017, en la que se resuelve el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por 2393 municipios contra diversos preceptos de la LRSAL.

12. En el fj 4, párr. cuarto, al delimitarla positivamente (como derecho de participación en los asuntos de interés local), y en el fj 5, párr. cinco, al conectarla con la competencia estatal (expresamente declara que las «comunidades locales» son «titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada»).

13. Con ocasión de la determinación del alcance territorial de la autonomía local (la garantía constitucional es una garantía general y configuradora de un modelo de Estado, lo que justifica que se reserve al Estado *ex art. 149.1.18.ª* la fijación de los principios básicos en materia de régimen local).

14. En la STC 27/1987, el TC utiliza la expresión «derecho» para referirse a la vertiente positiva de la autonomía local, la expresión «principio» para referirse a la autonomía local como límite a los controles administrativos a los entes locales (como tributo a la STC 4/1981), y la expresión «garantía constitucional» para referirse al alcance territorial de la autonomía local. En otras ocasiones (SSTC 221/1992, fj 8; 25/1993, fj 2; y 233/1999, en numerosos pasajes), el TC da por buena la conceptualización como «principio» que los recurrentes hacen al referirse a la autonomía local en materia tributaria.

15. La expresión la tomo de Velasco (2009), pág. 37.

3.2

Sobre el alcance territorial de la garantía: la autonomía local como garantía constitucional general y su conexión con la LBRL

Como ya se ha dicho, el art. 149.1 CE carecía (y carece) de una previsión competencial expresa sobre el régimen local, laguna que fue aprovechada por algunos estatutos de autonomía de primera generación para atribuir en exclusiva a sus comunidades autónomas la competencia sobre esa materia, sin perjuicio del art. 149.1.18.^a CE. Como también se ha dicho, el TC colmó la laguna de la CE en la sentencia 32/1981 sirviéndose de la garantía constitucional de la autonomía local: esta garantía es *general* y configuradora de un modelo de Estado, por lo que la fijación de los principios y criterios básicos en materia de organización y competencias locales compete al Estado. Y encontró en el art. 149.1.18.^a CE el título que habilitaba al Estado a ejercer este cometido.

En 1981, el TC marcó el camino al legislador estatal de la LBRL de 1985. Este se sirvió de esa construcción jurisprudencial para erigirse en legislador de desarrollo de la garantía constitucional de la autonomía local y, lo que es más, esa garantía le servirá de justificación para llevar a cabo una regulación «extensa e intensa de las entidades locales»¹⁶. Llevó a cabo una regulación *extensa*, porque –subjektivamente– se proyectó no solo sobre las entidades locales garantizadas en la CE (municipios, provincias e islas), sino también, aunque evidentemente con menor densidad normativa, sobre el resto de entidades locales (inframunicipales o supramunicipales); y porque –objetivamente– se extendió más allá de aspectos organizativos y competenciales (relaciones administrativas, impugnación de acuerdos, participación ciudadana, bienes, personal...). Llevó a cabo una regulación *intensa* en relación con las entidades locales garantizadas constitucionalmente porque no se limitó a sentar principios o criterios generales, sino que descendió a la regulación de detalle, especialmente en los aspectos organizativos. A lomos de la autonomía local, el legislador de la LBRL consideró que prácticamente nada de lo que se refería a los municipios y provincias podía serle ajeno. La LBRL achicó así el espacio de regulación del legislador autonómico, desdibujando notablemente el «carácter bifronte» del régimen local.

El TC ha dado por buena esta comprensión de la LBRL como de Ley de desarrollo de la autonomía local, y, con ella, la *vis expansiva* de las bases

16. La expresión la tomo de Velasco (2009), pág. 170.

estatales sobre régimen local. Valga, a este respecto, lo que se dice en la STC 41/2016. En el f.º 3 resume con claridad los dos cometidos de las bases del régimen local, sirviéndose para ello de doctrina precedente: el primero, «concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales directamente regulados en la Constitución»; el segundo, «concretar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales [...] distintos de los “enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE”». El TC no precisa esta distinción, pero aclara, respecto del primero de los cometidos (el que aquí nos interesa), que el legislador básico, cuando desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, tiene «libertad de configuración, siempre que deje espacio a las comunidades autónomas y respete el derecho de la entidad local a participar a través de órganos propios en [su] gobierno y administración». Dentro de esos límites, el legislador puede ampliar o reducir la autonomía local, de tal suerte que «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». Es lo que resulta de un «sistema constitucional basado en el principio democrático». Esto es: el legislador básico, a quien compete la configuración de la autonomía local, cumple con esta misión desarrollando el mínimo constitucionalmente garantizado, pero puede ir más allá. No está obligado, pero sí facultado a ampliar la autonomía local¹⁷.

Son varios los problemas que plantea atribuir al legislador básico de régimen local no solo la función de sentar las bases sobre la materia, sino también la muy relevante tarea de concretar una garantía constitucional, la autonomía local; problemas en los que no puedo detenerme. Está, desde luego, el problema en sí de deslindar: si ya es difícil discernir entre lo que es básico y lo que no es básico de una materia (en este caso el régimen local)¹⁸, la cosa se

17. El TC razona correctamente. Ocurre que, a partir de este razonamiento, resulta difícil ver al legislador básico estatal como paladín de la autonomía local cuando reduce el ámbito de acción de la autonomía local (en concreto la municipal) mediante reformas como las de *la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* (LRSAL en adelante). El TC se ve en la tesitura de matizar que el legislador es libre de garantizar más o menos la autonomía local, dentro de unos límites, con ocasión de la impugnación de la LRSAL.

18. En sede de régimen local, el TC se muestra, cuanto menos, impreciso. En la sentencia 161/2013, el TC viene a resumir lo declarado en las sentencias 103 y 143/2013 acerca de la competencia del Estado para dictar las normas básicas del régimen local: «corresponde al Estado fijar los principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias de los entes locales», de tal suerte que «las competencias autonómicas en materia de régimen local tienen que serlo de *desarrollo* de las bases estatales» (f.º 3 –la cursiva es mía–). El papel del legislador autonómico se contrae a desarrollar las

complica si añadimos la tarea de distinguir, dentro de lo que es básico, entre aquello que constituye concreción o desarrollo de la autonomía local y aquello que no lo es¹⁹. Esta distinción, que no ha precisado el TC²⁰, ha devenido en la práctica escasamente relevante, al menos desde el punto de vista procesal. Ello es así porque nuestro Alto Tribunal ha declarado, desdiciéndose de declaraciones precedentes²¹, que la LBRL ni se integra en el bloque de la constitucionalidad, ni es canon *directo* de constitucionalidad en los aspectos

bases estatales. Pero ¿qué es desarrollo? Cabría pensar que la relación Ley básica estatal-ley autonómica estaría próxima a la relación ley-reglamento, pues desarrollar la ley es la tarea propia de un reglamento. Sin embargo, ya en la sentencia 103/2013, citando la sentencia 32/1981 (fj 5), el TC descarta esta interpretación y declara que el legislador básico estatal debe permitir a las comunidades autónomas opciones diversas, toda vez que su potestad normativa (de «desarrollo» de las bases estatales) no es una potestad reglamentaria (véase el fj 10 de la citada STC 103/2013). Extrañamente, en la sentencia 143/2013, desliza –en un alarde de impropiedad– que las bases *se desarrollan* por el Estado, cuando afirma, citando jurisprudencia general sobre las bases, que «la competencia estatal para *desarrollar* las bases en una determinada materia integra la capacidad para modificar la regulación básica» (STC 143/2013, fj 10). En fin, en la sentencia 41/2016 confirma que «*desarrollo*» de las bases estatales no es «desarrollo reglamentario», cuando declara, en relación con la atribución estatutaria a las comunidades autónomas de competencias sobre las entidades locales: «el estatuto de autonomía habilita, no una especie de complemento reglamentario, sino la configuración autonómica de políticas propias dentro de las coordinadas básicas que establezca el Estado» [fj 3.a)].

Sería bueno la claridad en este punto. Las bases del régimen local, como cualesquiera bases, se fijan por el Estado (por usar los términos que emplea el propio Tribunal Constitucional), y las comunidades autónomas deben respetarlas. A partir de ese respeto, tienen –deben tener– libertad para regular el régimen local y no meramente para desarrollar las bases estatales (sea lo que sea esto). Así lo entiendo yo.

19. Y, apurando aún más, se haría necesario distinguir, dentro de lo que constituye concreción de la autonomía local, entre aquello en lo que la LBRL concreta el mínimo de autonomía local (algo a lo que está obligada) y aquello en lo que va más allá de ese mínimo y maximiza la autonomía local (algo a lo que está habilitada). Porque, como ya dijera la STC 170/1989, «más allá del contenido mínimo que protege la garantía institucional, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones diversas, válidas en cuanto respeten la garantía institucional» (fj 9). Un ejemplo de maximización lo encontramos en la opción de la LBRL por suprimir controles administrativos de legalidad: «los arts. 65 y 66 de la Ley de Bases de Régimen Local pueden ser invocados legítimamente no solo como ejercicio de la competencia normativa básica estatal derivada del art. 149.1.6 y 149.1.18 CE (STC 214/1989, fundamento jurídico 23), sino también como expresión de una legítima opción legislativa estatal ampliatoria de la autonomía local (STC 213/1988)» (STC 11/1999, fj 2). Claro que aquí surge una pregunta: ¿realmente puede el legislador básico, sin excederse de lo que es básico, ir más allá de la concreción del mínimo de autonomía local garantizado por la CE? Parece que, para el TC, el legislador básico todo lo puede.

20. Un amago de distinción lo encontramos en la STC 159/2001 (fj 4), en la que se distingue, dentro de la LBRL, la regulación de «los rasgos definitorios de la autonomía local, concreción directa de los arts. 137, 140 y 141 CE» (sin mayor especificación), de «la regulación del funcionamiento, la articulación o la planta orgánica (*entre otras cosas*) de los entes locales» (la cursiva es mía). Las normas del segundo tipo «son mayoría en el seno de la LBRL».

21. En las SSTC 27/1987 (fj 4) y 109/1998 (ff.jj. 5 y 12) el TC declara que la LBRL forma parte del bloque de la constitucionalidad. En la STC 159/2001 (fj 4) va un paso más allá y declara que las normas de la LBRL que son emanación de la garantía constitucional de la

tos enraizables en la autonomía local constitucionalmente garantizada (SSTC 95/2014, fj 5, y 132/2014, fj 6). Esto es: las normas de la LBRL, sean o no enraizables en la garantía constitucional de la autonomía local, son únicamente canon de validez de las leyes (y demás normas) autonómicas, nunca de las leyes estatales; y, además, canon *indirecto* de validez –nunca directo–, en razón de su condición de normas básicas²². En la práctica, la relevante función constitucional que el TC ha asignado a la LBRL no altera su posición: es una ley básica que vincula, por básica, al legislador autonómico, no al legislador estatal, por mucho que sea una ley de garantía de la autonomía local. Aquí me detengo²³.

Está también el problema sobrevenido a la LBRL y derivado de la «euforia regulativa»²⁴ de algunos estatutos de «segunda generación». Como es sabido, a partir de 2005 se produce en nuestro país una oleada de reformas estatutarias. Algunos de esos estatutos reformados (o nuevos estatutos) se presentan como normas de garantía de la autonomía local, en particular el catalán (EAC) y el andaluz (EAAnd); o, para ser más exactos, como normas de garantía de la autonomía municipal en los dos casos y de la autonomía provincial solo en el caso de Andalucía²⁵. Existe una cierta voluntad de competir con la LBRL como Ley de garantía de la autonomía local. Sin embargo, ello es consecuencia de una voluntad previa: la de «interiorizar» el régimen local, esto es, la voluntad de desplazar la legislación básica del Estado en beneficio de la comunidad autónoma, blindando las competencias sobre régimen local de esta²⁶.

autonomía local (v. gr., el art. 60) son parámetro directo de constitucionalidad y no mero parámetro indirecto de constitucionalidad, en su calidad de normas básicas.

22. Sobre esta cuestión volveré en el apartado 3.6.

23. Estamos ante un «parto de los montes». Acaso la única relevancia de la distinción estriba en servir de fundamento (o de pretexto, según se mire) para ensanchar la competencia estatal: la LBRL, en tanto que Ley de desarrollo de la garantía de la autonomía local, amplía su radio de acción como legislador (básico) de régimen local.

24. La expresión la tomo de J. M.^a Rodríguez de Santiago en el prólogo a Velasco (2009), pág. 20.

25. Se cataloga al municipio de entidad local básica (art. 86.1 EAC y 91.1 EAAnd) e incluso de instrumento esencial de participación de la comunidad local en los asuntos públicos (art. 86.1 EAC). La diferencia entre el Estatuto catalán y el andaluz estriba en el tratamiento de la provincia. En el Estatuto catalán hay una indisimulada pretensión de sustituir a la provincia por la veguería: la organización territorial básica de Cataluña está formada por municipios y veguerías (art. 83.1 EAC). Por el contrario, el Estatuto andaluz incluye expresamente a la provincia en la organización territorial de Andalucía (art. 89 EAAnd) y atribuye a las diputaciones provinciales competencias propias (art. 96 EAAnd).

26. Esta doble voluntad es bien visible en el Estatuto catalán. Por un lado, el EAC blindo sus competencias en materia de organización territorial (art. 151 –precepto que especifica las submaterias que comprende esta materia–) y de ciertas submaterias en materia de régimen local (art. 160.1). El EAC proclama la exclusividad de su competencia, con pretensión exclu-

La irrupción del estatuto de autonomía como norma de garantía de la autonomía local plantea el problema de su relación con la LBRL. ¿Qué ocurre cuando se solapa una norma básica estatal con una norma de un estatuto de autonomía dictada en garantía de la autonomía local²⁷? El TC, en la famosa sentencia 31/2010, se enfrenta a esta cuestión en relación con el Estatuto catalán, y da una respuesta, a mi juicio, no del todo consistente. El TC sienta una doble doctrina general hartamente conocida. La primera: la relación del Estatuto con la Ley básica, como con cualquier otra Ley estatal, es de competencia²⁸. La segunda: la exclusividad proclamada en el Estatuto sobre diversas materias, entre ellas el régimen local, es una exclusividad *impropia*, pues no impide que sobre las materias declaradas exclusivas puedan operar plenamente las bases estatales; en particular, las del art. 149.1.18.^a CE en relación con el régimen local²⁹.

Desde estas premisas, parecería lógico colegir, en aplicación de la regla de la competencia, que si una norma estatutaria entrase a regular un ámbito reservado al legislador básico, esa regulación debería ser declarada inconstitucional y nula por vicio de incompetencia, con independencia de que contradijera o no la regulación básica³⁰. Sin embargo, no es eso lo que colegirá

yente de toda competencia estatal. A este respecto, se omite toda referencia a la competencia básica del Estado *ex art. 149.1.18.^a CE*. En esto sigue el método general de blindaje, aplicable a todas las materias que declara de competencia exclusiva.

Por otro lado, el EAC contiene una regulación más densa que el anterior de aspectos institucionales de las entidades locales como parte de su organización territorial básica (municipios –arts. 86 a 89– y veguerías –arts. 90 y 91–). Lo que constituye novedad es la regulación de aspectos competenciales. El art. 84, en su apartado 1, garantiza a los municipios un núcleo de competencias propias (que serán ejercidas con plena autonomía, sujeta solo a control de constitucionalidad y de legalidad). Este núcleo mínimo comprende, *en todo caso*, las materias a las que se refiere el apartado 2 (que atribuye a todos los Gobiernos locales, en los términos que determinen las leyes). La redacción es similar a la que preveía, con carácter general y básico, el artículo 25 LBRL hasta la reforma introducida por la LRSAL. En coherencia con lo dispuesto en el art. 84, el artículo 160.1.c) declara de competencia exclusiva de la Generalitat «*la determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados por el artículo 84*».

27. *V. gr.*, la norma del art. 84.2 del Estatuto catalán, que garantiza a los Gobiernos locales (en verdad, a los municipios) de Cataluña un mínimo de competencias propias en ciertas materias, y la norma del art. 25.2 LBRL, que hace lo propio con carácter general. También asegura a los municipios un mínimo de competencias propias el art. 92 del Estatuto andaluz.

28. Véase el fj 3 de la STC 31/2010: «En cuanto normas legales a las que queda reservada la regulación de ciertas materias, el principio de competencia es el que determina su relación con otras normas legales».

29. Véase los ff.jj. 94 y 100. El TC se limita a reafirmar lo que había sostenido siempre, desde las SSTC 32/1981 (fj 5) y 84/1982 (fj 4): que el régimen local es una materia bifronte, resultado de la actividad *concurrente* del Estado y las comunidades autónomas.

30. *V. gr.*, en aplicación estricta de la regla de la competencia, la norma del art. 84.2 del Estatuto catalán debería haber sido declarada inconstitucional por invadir la esfera reservada a la LBRL. Si, como ha dicho reiteradamente el TC, corresponde al legislador básico estatal

el TC. Sin duda para salvar la constitucionalidad del Estatuto, el Tribunal admite que aquel, en su ámbito territorial, pueda entrar a regular en el ámbito material de lo básico, siempre que esa regulación se *superponga* y no se oponga a la regulación básica³¹. El TC admite que Estatuto y legislador básico pueden concurrir válidamente en materia de régimen local, siempre que no haya contradicción.

La pregunta es: ¿Qué sucede cuando hay contradicción? A esto parece responder la STC 41/2016, siguiendo la estela de la STC 103/2013 (fj 4): el estatuto, en cuanto que «norma institucional básica (art. 147.1 CE) puede contener las “líneas fundamentales o la regulación esencial del régimen local en el ámbito territorial de la comunidad autónoma”»³², pero con dos cautelas: «solo con el fin de “vincular al legislador autonómico” y respetando “en todo caso la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE (...)» [fj 3 a)]. Si el Estatuto debe respetar *en todo caso* lo dispuesto por el legislador básico, parece que este debe prevalecer en caso de contradicción con aquel.

La STC 41/2016 amaga pero no acaba de declarar abiertamente la prevalencia de la norma básica sobre la estatutaria³³. Sí lo hace la STC 168/2016,

fijar las reglas para la atribución de competencias a las entidades locales (porque es el competente para ello), entonces el legislador estatutario no puede incorporar reglas de atribución competencial –como las del 84.2 EAC–, ya que eso es tarea exclusiva del legislador estatal básico. La regulación del artículo 84.2 EAC opera en el mismo terreno que la del artículo 25 LBRL (precepto básico) y una norma lesiona el principio de competencia cuando ocupa el terreno de otra, aunque no la contradiga.

Recuérdese además que, en puridad, al Estatuto está reservada la determinación de las competencias de las comunidades autónomas (art. 147.2 CE), pero no la determinación de las competencias locales. El Estatuto puede establecer disposiciones específicas en materia de régimen local, pero una cosa es que atribuya competencias a la comunidad autónoma sobre las entidades locales ubicadas en su territorio y otra cosa muy distinta es que atribuya o mande atribuir competencias a las entidades locales ubicadas en su territorio.

31. *V. gr.*, para el TC (STC 31/2010, fj 37), la norma del art. 84.2 del Estatuto catalán no se opone, sino que se superpone a las bases estatales. No hay conflicto, por tanto, entre ese precepto estatutario y el entonces vigente artículo 25.2 LBRL, precepto básico. Sin embargo, tras la LRSAL la redacción de ese artículo cambia y se torna potencialmente contradictoria con el precepto estatutario. El TC hará entonces una interpretación del precepto básico compatible con el estatutario, desde la idea de que el legislador básico es un legislador de mínimos, siendo así que ese mínimo es ampliable por las comunidades autónomas (STC 41/2016, fj 10).

32. En la STC 168/2016, el TC recuerda que «no puede perderse de vista que el régimen local no forma parte del contenido necesario del estatuto de autonomía (art. 147.2 CE) ni que, si el legislador estatutario optase por incluir dentro de él regulaciones a este respecto, *debe limitarlas a unas líneas fundamentales o esenciales*» [fj 4.b) –la cursiva es mía–]. Añade el TC, recordando sentencias precedentes, que tratándose de entidades locales no necesarias o contingentes en general, y de las comarcas en particular, la competencia básica estatal es más estrecha y la competencia estatutaria es más amplia (*ibidem*).

33. Como se ha dicho, el TC salva la contradicción potencial entre el nuevo art. 25.2 LBRL y el art. 84.2 EAC haciendo una interpretación del precepto básico compatible con el estatutario.

aunque sin nombrar en ningún momento esa palabra tabú, «prevalencia». En ella el TC declara plenamente aplicable al Principado de Asturias un precepto de la LBRL, introducido por la LRSAL, que contradice abiertamente el art. 6.2 del Estatuto asturiano³⁴. En palabras del TC, «una norma estatutaria de régimen local no puede funcionar como límite al ejercicio de la competencia constitucionalmente atribuida al Estado en esta materia (art. 149.1.18 CE)» y, por ello, «no puede imposibilitar que este reforme las bases [...] **ni suponer que las nuevas bases [...] sean inaplicables en una comunidad autónoma por virtud del derecho local incluido en su estatuto**». En consecuencia, el TC declara que el citado precepto de la LBRL resulta **«plenamente aplicable en el ámbito territorial del Principado de Asturias»** [STC 168/2016, fj 3 b) –la negrita es mía–]³⁵.

Es, desde luego, problemático proclamar que estatuto y Ley básica se relacionan desde la competencia, y, al tiempo, admitir un ámbito de concurrencia regido, en caso de conflicto, por la prevalencia³⁶. Es, además, novedoso sacar la prevalencia de la hibernación y convertirla en criterio de resolución de antinomias, no entre normas estatales y normas autonómicas (art. 149.3 CE³⁷), sino entre normas estatales, pues el estatuto, ciertamente norma de ca-

34. El nuevo art. 24 bis.1 de la LBRL niega personalidad jurídica a los entes inframunicipales, que pasan a ser órganos municipales desconcentrados. Por su parte, el art. 6.2 del Estatuto asturiano atribuye personalidad jurídica a las parroquias.

35. La doctrina sentada en esta sentencia es aplicada en las SSTC 44, 45, 54 y 93/2017. Véase, por todas, lo que se dice en el fj 2.b) de la STC 93/2017. En ella se omite en todo momento la palabra «prevalencia». En su lugar, se da un rodeo: «El Derecho Local estatutario no puede funcionar como parámetro de control de la legislación básica del Estado en los procesos constitucionales», y, en consecuencia, «las mayores garantías de autonomía local que establezca un estatuto de autonomía no vinculan al legislador básico; vinculan exclusivamente al legislador autonómico y solo en la medida en que sean compatibles con la ordenación básica».

36. Si entre Ley básica y estatuto de autonomía hay una relación de competencia, la consecuencia es la exclusividad de los ámbitos de regulación. No caben, por tanto, ámbitos de regulación coincidentes y, por consiguiente, no caben antinomias en concreto resolubles con reglas de eficacia (la prevalencia es una regla de eficacia). Solo será válida una de las normas. Si, por el contrario, el estatuto de autonomía puede regular en ámbitos coincidentes con la Ley básica, no procede concebir la relación entre ambos como de competencia. Entonces, entraría en juego la prevalencia, solo que la Constitución no ha previsto (al menos expresamente) la prevalencia como regla de resolución de conflictos entre leyes estatales. Estaríamos así ante un supuesto de prevalencia de creación jurisprudencial.

37. Precisamente en un caso de régimen local, el TC activó la prevalencia como regla (obligada) de resolución de antinomias entre la Ley básica estatal y la ley autonómica, aunque muy limitadamente (solo en los casos en los que un precepto de una ley autonómica reproduce un precepto básico que, después, es modificado y entra en contradicción con el precepto autonómico): véase la STC 102/2016, cuya doctrina confirman las SSTC 116 y 127/2016.

La STC 204/2016 ha ampliado el campo de acción de la doctrina sobre la prevalencia más allá del supuesto limitado al que se contrajo la doctrina sentada en la STC 102/2016. Ahora la

becera del ordenamiento autonómico, es formalmente una norma estatal (una ley orgánica). Constató el problema y la novedad y me detengo.

3.3

Sobre el significado de la autonomía local: ¿autonomía política o administrativa?

En el f.º 3 de la sentencia 31/1982, el TC declaró, de paso, que la autonomía local era administrativa, frente a la de las comunidades autónomas, que era política. No precisó en qué consistía una distinción que, a la postre, ha sido fuente de un debate doctrinal prolongado en el tiempo, en el que han sido mayoría los partidarios de calificar de «política» a la autonomía local³⁸, frente al criterio del Tribunal. Incluso entre los que mantienen que la autonomía local es conceptualmente «administrativa» no se niega que tenga significación o relevancia política³⁹.

Con posterioridad a la declaración de 1982, el TC ha deslizado (también como *obiter dictum*) que la autonomía de las comunidades autónomas tiene una «dimensión política» distinta de la de los ayuntamientos (STC 11/1999, f.º 4, párr. pen.), lo que significa que la autonomía de estos tiene también dimensión política. Por el contrario, en otra ocasión, el TC ha declarado (de nuevo como *obiter dictum*) que los entes locales «son ante todo Administraciones públicas», y que su autonomía «es sustantivamente diferente a la de las comunidades autónomas» [STC 132/2012, f.º 7 c)]. Por último (y por ahora), en la sentencia 111/2016 [f.º 8 b)], sin ser tan rotundo, presupone que las entidades locales son Administraciones, bien que Administraciones de carácter representativo dotadas de autogobierno y que, como tales, «deben contar, por imperativo constitucional con un órgano colegiado y representativo» (el pleno del ayuntamiento o diputación provincial). Ocurre que ese órgano representativo no es un órgano separado, sino «parte del órgano de gobierno y administración del ayuntamiento o diputación». En esto se diferencia del órgano representativo de las comunidades autónomas (la asamblea legisla-

norma autonómica preterida (no prevalente) es un precepto de derecho vasco de funcionarios sobre prescripción de faltas leves, que recogía el breve plazo (un mes) contenido en el art. 87.2 de la LFCE de 1964, norma esta preconstitucional y no básica derogada por el EBEP, que ha establecido un plazo de prescripción de seis meses (art. 97 TREBEP, que se considera básico).

38. Entre los constitucionalistas, véase, por ejemplo, a GARCÍA MORILLO (1998) o GARCÍA ROCA (2000). Más recientemente, ARROYO GIL (2016).

39. Entre los constitucionalistas, véase, por ejemplo, a ARAGÓN REYES (2011), págs. 618 y 621.

tiva), distinto y separado de sus órganos de gobierno y administración. En consecuencia, «las normas locales carecen de rango de ley, razón por la cual la autonomía local se diferencia de la autonomía *política* de las comunidades autónomas (STC 32/1981, fj 3)» (la cursiva es mía).

La STC 111/2016 nos devuelve al punto de partida: las entidades locales son Administraciones dotadas de autonomía administrativa y no política, porque carecen de potestad legislativa y de un órgano legislativo separado del ejecutivo. Ahora bien, no son Administraciones cualesquiera: son Administraciones dotadas de órganos propios representativos (con legitimidad democrática directa en el caso de los municipios) que llevan a cabo tareas no solo administrativas, sino también de gobierno. Es más, como recuerda más adelante la sentencia, en ese mismo fj 8, «el principio democrático es nada menos que “el fundamento de la autonomía local y por tanto es predicable de todas las entidades locales constitucionalmente garantizadas” (STC 103/2013, FJ 6)». La conexión de la autonomía local con el principio democrático tiene consecuencias: «supone [citando el preámbulo de la Carta de Autonomía Local] la existencia de entidades locales dotadas de órganos de decisión democráticamente constituidos que se benefician de una amplia autonomía en cuanto a las competencias, a las modalidades de ejercicio de estas últimas y a los medios necesarios para su cumplimiento».

En verdad, el debate en torno a la naturaleza política o administrativa de la autonomía local me parece fatigoso por escasamente útil. Lo relevante es el contenido de la autonomía local y su protección, no tanto su rótulo. En lo que a mí respecta, tengo por obvio que la autonomía de las comunidades autónomas es distinta (en cantidad y calidad) a la de las entidades locales, y admito que su signo más visible cualitativamente es la atribución a aquellas de potestad legislativa a manos de un poder legislativo (un órgano representativo) distinto del poder ejecutivo. También tengo para mí que las entidades locales son, en sentido subjetivo, Administraciones (el rótulo del capítulo II del título VIII de la CE así lo atestigua), pero ello no significa que se limiten a administrar. También gobiernan, esto es, ejercen labores de dirección política y toman decisiones con arreglo a criterios de oportunidad política. Esto también lo hacen la Administración del Estado y las Administraciones autonómicas, a través de sus órganos superiores y directivos. Lo que distingue a las Administraciones locales de la estatal y de las autonómicas es su doble condición de Administraciones representativas, que gozan de legitimidad democrática (directa o indirecta) *ex Constitutione*, y de Administraciones dotadas de autogobierno garantizado *ex Constitutione* frente a la ley. Llámese a esto como se quiera (el nombre no altera la naturaleza de las cosas). Yo lo llamo autonomía local, sin más.

3.4

Los sujetos destinatarios (o beneficiarios) de la garantía: las entidades locales constitucionalmente garantizadas

Los beneficiarios expresos de la garantía constitucional son los municipios y las provincias, pues solo a ellos (y a las comunidades autónomas) reconoce expresamente la CE autonomía para la gestión de sus intereses (art. 137 CE). Sin embargo, para el TC, el que el art. 141.4 CE disponga que «en los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de cabildos o consejos» significa que, «(c)onsecuentemente, la garantía constitucional de la autonomía local alcanza a las islas, en los archipiélagos balear y canario, lo que se corresponde con la caracterización de las mismas como entidades locales territoriales que figuran en el art. 3.1 c) LBRL»⁴⁰. Tenemos así a tres beneficiarios directos de la garantía constitucional: el municipio, entidad local primaria o básica (art. 1.1 LBRL), la provincia, entidad local determinada por la agrupación de municipios (art. 141.1 CE) y, por último, la isla, organización supramunicipal específica en los archipiélagos, cuyos órganos de gobierno, administración y representación (los cabildos o consejos) asumen las competencias de las diputaciones provinciales (art. 41 LBRL)⁴¹.

No es un secreto que la CE ha establecido diferencias entre municipios y provincias como entidades locales. Existe una diferencia desde el punto de vista genético⁴²: las segundas son entidades derivadas de los primeros, son agrupaciones de municipios. Esta diferencia genética parece explicar la diferencia de legitimidad democrática entre unos y otras: la CE exige de los ayuntamientos –órgano de gobierno y administración de los municipios– una legitimación democrática directa (art. 140 CE) que no exige de los órganos de gobierno de las provincias (sean las diputaciones provinciales u otras corporaciones de carácter representativo); de estos últimos tan solo exige que tengan *carácter representativo* (art. 141.2 CE). La diferencia genética acaso también explique el mayor énfasis que pone la Constitución en reafirmar la

40. STC 132/2012, f.º 3.

41. Son los que el TC llama entes locales constitucionalmente necesarios (v. gr., STC 214/1989, f.º 1). Para el TC, a las entidades locales *no necesarias o contingentes* en general, y a las *de segundo grado* (comarcas) en particular –dotadas de un fuerte grado de interiorización autonómica–, no les alcanza directamente la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 140 CE), provincial (art. 141.2 CE) e insular (art. 141.4 CE) [por todas, STC 168/2016, f.º 4 b)]. Como recuerda la STC 54/2017, estos entes entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las comunidades autónomas que dispongan de la correspondiente competencia [f.º 4 b), párrafo penúltimo, con cita de las SSTC 214/1989, f.º 4 b), y 41/2015, f.º 5].

42. La expresión la tomo de Aragón Reyes (2011), pág. 622.

garantía de la autonomía del municipio (en el art. 140), algo que no hace con la provincia (aunque sí recuerda que su órgano de gobierno y administración tiene carácter *autónomo* –art. 141.2–). En fin –y he aquí otra diferencia–, la CE no da opción en punto a cuál debe ser el órgano de gobierno y administración del municipio (el ayuntamiento, formado por el alcalde y los concejales), pero sí permite opciones alternativas a la diputación provincial como órgano de gobierno y administración de la provincia.

La provincia, como entidad local, parece concebida en la Constitución como una entidad instrumental del municipio, con un órgano de gobierno y administración (la diputación provincial) representativo no de los ciudadanos, sino de los municipios de su ámbito territorial. Consciente de ello, el TC ha identificado el núcleo constitucionalmente garantizado de la autonomía provincial (en lo competencial) en las que denomina precisamente competencias *instrumentales*, aquellas que tienen al municipio por destinatario inmediato⁴³: el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial⁴⁴ y la coordinación de la actividad municipal⁴⁵. Ambas competencias (en realidad, funciones) constituyen el «núcleo funcional característico de la diputación», en cuanto entidad local «determinada por la agrupación de municipios»⁴⁶. En ese núcleo dice encontrar el TC un perfil específico a la autonomía provincial frente a la municipal.

¿Qué significa que la autonomía provincial tiene un perfil específico respecto de la municipal? Es obvio que las competencias de las provincias no pueden ser las mismas que las de los municipios. Por encima de esta obviedad, la cuestión es si, a la vista de los datos que aporta la CE y que hemos expuesto, la autonomía municipal está más protegida por la CE que la provincial⁴⁷. La respuesta del TC es negativa. Desde la STC 4/1981, el canon de constitucionalidad de los controles sobre municipios y provincias por Administraciones superiores es el mismo⁴⁸. Desde la STC 32/1981, la garantía institucional, en sus dos vertientes (negativa y positiva), protege por igual a

43. La expresión y la definición las tomo de la STC 111/2016, fj 9, párr. 2.

44. Véase la STC 109/1998, fj 2 *in fine*, citada en la STC 111/2016, fj 9, párr. 2. En el fj 11, párr. 1 de esta última sentencia, se habla de asistencia y cooperación, en línea con la terminología legal [art. 36.1.b) de la LBRL].

45. STC 111/2016, fj 12 c), párr. 6. En esta misma letra, el TC precisa los criterios generales que hacen compatible la labor de coordinación de las diputaciones provinciales con la autonomía municipal.

46. STC 111/2016, fj 9, párr. 2, y fj 12.c), párr. 6.

47. La idea de que la autonomía municipal es una autonomía local reforzada respecto de la provincial, más limitada y relativizable, la sostiene, por ejemplo, VELASCO (2009), pág. 38.

48. Véase, en relación con la provincia, la STC 27/1987.

municipios y provincias⁴⁹. Esto es así hasta hoy. La naturaleza instrumental de la provincia no es óbice para ello, pues solo sirve al TC para identificar el elenco competencial de las diputaciones garantizado constitucionalmente o, lo que es lo mismo, los asuntos de interés provincial objeto de la ahora llamada «garantía constitucional». Tampoco altera la igualdad de rango (por así decirlo) de ambas autonomías la diferente legitimación democrática de los respectivos órganos de gobierno y administración de municipios y provincias. El modelo de legitimación democrática indirecta establecido para la provincia por la LOREG, «de acuerdo con una arraigada tradición histórica y en consonancia con una concepción instrumental de la provincia», es, sencillamente, «uno de los constitucionalmente posibles»⁵⁰.

Situadas por el TC en paridad la autonomía municipal y la provincial, es cosa del legislador maximizar más o menos la autonomía provincial o la municipal, siempre dentro del respeto a la garantía constitucional de cada una de ellas. En este sentido, «una redefinición al alza de las competencias provinciales por parte del legislador básico», como la que lleva a cabo la LRSAL, «puede conllevar lógicamente una redefinición a la baja de las competencias municipales y que el resultado de todo ello sea una dinamización de la garantía constitucional de la autonomía provincial (arts. 137 y 141 CE), compatible con la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE)». Para el TC, «esto es una opción constitucionalmente posible, sin perjuicio de que los arts. 137 y 140 CE obligan en todo caso a asegurar que los municipios intervengan en los asuntos que les afectan con un grado de participación tendencialmente correlativo a la intensidad de sus intereses». Esto es así a pesar de la diferente legitimidad democrática de una y otra entidad local. Como recalca el TC, «(n)os corresponde valorar la conveniencia u oportunidad» del sistema electoral provincial establecido legalmente «en sí ni dentro de un contexto de reformas tendente a reforzar el papel institucional de las diputaciones». Para el TC, «(l)o exclusivamente relevante a nuestros efectos es constatar que la Constitución, a la vez que garantiza la autonomía de la provincia (art. 141.1. CE), [...] deja deliberadamente abierto el tipo

49. Véase, en relación con la provincia, las SSTC 27/1987 y 109/1998. En un comentario a la STC 32/1981, SANTAMARÍA PASTOR (1982) tenía serias dudas sobre la procedencia de amparar la autonomía provincial con el manto protector de la garantía institucional. Para él, la Constitución situaba en un plano inferior a la provincia respecto del municipio. No ha sido esta la posición del TC.

50. STC 111/2016, f.º 9, párr. 7 y 8, con citas de las SSTC 38/1983, ff. j.º 6 y 7, y 103/2013, f.º 6.

de legitimidad (directa o indirecta) que exige su carácter representativo (art. 141.2 CE)⁵¹.

3.5

El objeto de la garantía: las vertientes de la autonomía local

En coherencia con su condición de garantía general y configuradora de un modelo de Estado (STC 32/1981, fj 3), el TC interpreta el objeto de la garantía (institucional o constitucional) de la autonomía local en términos muy amplios: comprende todos «los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles» en cuanto que entes dotados de autogobierno (STC 132/2012, fj 3, con cita de las SSTC 159/2001, fj 4, 51/2004, fj 9, 252/2005, fj, y 240/2006, fj 8). Esos elementos esenciales sobre los que se proyecta la garantía son, desde luego, los organizativos y los competenciales (STC 214/1989, fj 1, con cita de la STC 32/1981, fj 5), los mismos sobre los que se proyecta la competencia básica estatal *ex art.* 149.1.18.^a CE. A la autonomía organizativa y competencial añadirá más tarde el TC la financiera, yendo más allá de la suficiencia financiera *ex art.* 142 CE y equiparándola a la autonomía financiera de las comunidades autónomas (por todas, STC 134/2011, fj 3).

En este trabajo me centraré en la vertiente competencial de la autonomía local. Es en esta vertiente donde nace la garantía institucional y donde se presentan con toda su crudeza los problemas de la construcción sentada en la STC 32/1981, especialmente en su dimensión positiva, como derecho de participación en cuantos asuntos atañen a las entidades locales. Hago ahora algún apunte sobre las otras dos vertientes.

51. Lo entrecomillado, en la STC 111/2016, fj 9, párr. 4 y 7.

Muy recientemente, el TC ha declarado –por primera vez que yo sepa– que «diputaciones provinciales y ayuntamientos conforman un mismo nivel (local) de Gobierno». Añade el TC: «La caracterización constitucional de la provincia como una “agrupación de municipios” (art. 141.1 CE) supone, precisamente, que unas y otras responden a un ámbito normalmente común de intereses». Ello tiene «un inequívoco reflejo institucional» en el hecho de que los miembros de la diputación provincial son elegidos de entre los concejales, en los términos previstos en la LOREG. En fin, «el sentido de que los municipios –no los ciudadanos– sean quienes estén directamente representados en los órganos provinciales de gobierno es, precisamente, en términos de principio, que los municipios son los destinatarios principales o directos” de las competencias de asistencia, cooperación y coordinación características de “la provincia como entidad local *determinada por la agrupación de municipios* (art. 141.1. CE)”» (STC 107/2017, fj 4).

a) *La autonomía local y la vertiente organizativa*

Desde su redacción originaria, la LBRL declaró que corresponden en todo caso a los municipios, provincias e islas las potestades *reglamentaria y de autoorganización*⁵². Desde muy temprano, el TC reconoció que ambas potestades son parte de la autonomía local. Respecto de la potestad reglamentaria (o normativa) se pronunció abiertamente en la sentencia 214/1989, cuando declaró que la potestad reglamentaria es inherente a la autonomía municipal⁵³. En lo que hace a la potestad organizativa, aunque menos abiertamente, también se pronunció en la sentencia 25/1993, cuando declaró que el principio de autonomía municipal «se compone de potestades que la propia Ley de Bases del Régimen Local 7/1985 enumera»; entre ellas, «a la par que la reglamentaria o normativa, se encuentra la organizativa»⁵⁴. Más claro ha sido el TC recientemente cuando ha declarado que «la organización de los entes locales corresponde primariamente a los propios entes locales, por virtud de su autonomía constitucionalmente garantizada»⁵⁵.

En el parecer del TC, las potestades autoorganizatoria y normativa de las entidades locales constitucionalmente garantizadas son potestades originarias, fundadas directamente en la CE, y por tanto deben ser respetadas por todos los legisladores, el básico incluido. El artículo 4.1.a) LBRL se limita a exteriorizar lo que ya está insito en la CE. La organización interna de los entes locales es algo que compete regular primariamente a los propios entes locales, en ejercicio de su potestad normativa. No excluye el TC el juego de otra legislación, pero esta regulación ha de ser, en principio, autonómica⁵⁶, porque la competencia básica estatal tiene menos recorrido en lo organizativo que en lo competencial⁵⁷.

52. Vid. art. 4.1.a) LBRL.

53. «En lo concerniente a la organización municipal, el orden constitucional de distribución de competencias se funda en el reconocimiento de tres ámbitos normativos correspondientes a la legislación básica del Estado (art. 149.1.18.^a de la Constitución), la legislación de desarrollo de las comunidades autónomas según los respectivos estatutos y la potestad reglamentaria de los municipios, **inherente esta última a la autonomía que la Constitución garantiza en su art. 140**» (STC 214/1989, f.º 6, párr. 3 –la negrita es mía–).

54. «[...] y en ella ha de estimarse comprendida la dotación de medios personales, con su estatuto o régimen jurídico, desde el nacimiento a la extinción de la relación correspondiente» (STC 25/1993, f.º 2).

55. STC 54/2017, f.º 4.b).

56. STC 54/2017, f.º 4.b). Tras declarar que la organización de los entes locales corresponde primariamente a estos, añade: «No cabe excluir, ciertamente, el juego de otra legislación, pero esta “ha de ser, en principio, autonómica”» (con cita de la STC 41/2016).

57. Vid. STC 103/2013: «excede de lo básico toda aquella ordenación, que por su minuciosidad y detalle, no deje espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, margen del legislador estatal que resulta menor en aquellas cuestiones que se refieran a organización y funcionamiento internos de los órganos que en aquellas otras que inciden en

Debe apuntarse aquí también la conexión entre la autonomía local y el principio democrático. Este «es el fundamento de la autonomía local y por tanto es predicable de todas las entidades locales constitucionalmente garantizadas»⁵⁸. De dicha conexión ha extraído el TC importantes consecuencias. Una primera consecuencia ha sido la relativización de la reserva de ley respecto de la potestad normativa local⁵⁹. Una segunda consecuencia se refiere al *locus* de la decisión. A partir de esa conexión deduce el TC la exigencia de que las decisiones relevantes para la vida de la comunidad local las adopten los órganos de naturaleza representativa, con la debida publicidad (los plenos), sin que les puedan ser hurtadas a estos por órganos de naturaleza ejecutiva (las juntas de gobierno)⁶⁰. No obstante, según se desprende de la jurisprudencia más reciente, esta regla no es absoluta, sino «derrotable» a partir de la ponderación entre el binomio principio democrático-autonomía local que la sustenta y otro principio que se le contraponga y que sustente otra regla⁶¹.

su actividad externa y sobre todo cuando afectan a la esfera de los derechos de los administrados» [fj 5 E)].

Ello no ha sido óbice para que el legislador básico haya regulado densamente la organización y el funcionamiento de los entes locales, precisamente en su condición de garante de la autonomía local. No obstante, esta posición de garante se ha puesto en entredicho con la reforma introducida por la LRSAL. Parte de esta reforma ha ido dirigida a «racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera», para lo cual procede, entre otras cosas, a dictar normas sobre entidades locales menores, sobre mancomunidades y consorcios, sobre el sector público local o sobre personal, que inciden en la potestad organizativa de los entes locales. El TC ha avalado esas normas desde la perspectiva de la garantía constitucional de la autonomía local. *Vid.*, al respecto, SSTC 41/2016, ff.jj. 7 y 8; 111/2016, fj 6; 180/2016, ff.jj. 7 y 8; 44/2017, fj 3; 45/2017, fj 3 b); o 54/2017, ff.jj. 4 y 6.

58. STC 103/2013, fj 6.

59. Al menos, en materia tributaria y sancionadora. *Vid.*, respectivamente, SSTC 233/1999 y 132/2001. Sobre esta cuestión, VELASCO (2009), pp. 253 y ss.

60. Véanse, en este sentido, las SSTC 132/2012 (fj 4), 103/2013 (fj 6) y 161/2013 (fj 10). Véase también la STC 111/2016, fj 8. En aplicación de esta regla, el TC declaró inconstitucional la norma básica estatal que permitía al alcalde nombrar como miembros de la junta de gobierno a personas que no ostentaran la condición de concejales (STC 103/2013, fj 6); y sometió a interpretación conforme la norma básica estatal que establece que las sesiones de la junta de gobierno no son públicas: la norma es conforme con el principio democrático siempre que se interprete que no incluye las decisiones relativas a las atribuciones delegadas por el pleno (STC 161/2013, fj 9).

61. Derrotable, aunque difícilmente derrotable. Véase, en este sentido, el sorprendente fj 8 de la STC 111/2016. Con ocasión del cuestionamiento de la constitucionalidad de un precepto de la LBRL introducido por la LRSAL [la disposición adicional 16.^a, que atribuye excepcionalmente a la junta de gobierno local la aprobación del presupuesto y otras decisiones económicas relevantes cuando no exista acuerdo en el pleno en una primera votación], el TC constata que se ha sacrificado el principio democrático, pero a continuación declara que no es un principio absoluto, pues tan solo impone al legislador que lo sacrifique que tenga muy buenas razones para hacerlo, al amparo de otro principio constitucional. Este otro principio es nada más y nada menos que el principio de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE). A partir de la contraposición entre ambos principios, lo exigible es hacer un juicio de pondera-

b) *La autonomía local y la vertiente financiera*

Una cosa es la *suficiencia financiera* y otra la *autonomía financiera* de las entidades locales. El TC ha extraído directamente del art. 137 CE la autonomía financiera de las entidades locales y la ha distinguido de la suficiencia de medios de las Haciendas locales *ex art. 142 CE*, bien que esta es presupuesto indispensable de aquella. Como recuerda la STC 101/2017⁶², la autonomía local está estrechamente ligada a la «garantía constitucional de la suficiencia financiera de los entes locales» *ex art. 142 CE*, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer las funciones legales que les han sido encomendadas. Es una garantía ciertamente limitada, pues no les asegura que dispongan de medios *proprios* (patrimoniales y tributarios) suficientes para el cumplimiento de sus funciones (tan solo exige que los medios sean suficientes). Son, por tanto, entes con mayor dependencia financiera del Estado que las comunidades autónomas. De ahí que corresponda a aquel la garantía de dicha suficiencia financiera. En fin, la garantía constitucional de suficiencia financiera de los entes locales es un objetivo que puede justificar medidas estatales que limiten la autonomía financiera de las comunidades autónomas.

El TC ha configurado la autonomía financiera como autonomía de gestión. Del artículo 137 CE extrae una regla: las entidades locales tienen «plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos para poder ejercer sus competencias propias», lo que conlleva —esto es lo relevante— la «libertad para establecer el plan de ingresos y gastos»⁶³. Esta regla no es absoluta (es regla *prima facie*): esa libertad es limitable con arreglo a los mismos

ción entre los mismos que calibre su importancia y determine si el beneficio asegurado a uno compensa el sacrificio impuesto al otro.

No obstante —se cura en salud el TC— el principio democrático (principio fundacional del Estado constitucional y valor superior del ordenamiento) tiene más peso que el de estabilidad presupuestaria, por lo que el sacrificio del primero debe estar muy, pero que muy justificado en aras del segundo. Esto es, el precepto controvertido, para no incurrir en inconstitucionalidad, debería procurar muchos más beneficios sobre el principio de estabilidad presupuestaria que perjuicios causa sobre el principio democrático; algo que finalmente no sucede y por ello el precepto legal es declarado inconstitucional. En definitiva, la regla es difícilmente derrotable, al menos en aras de la estabilidad presupuestaria, porque el principio que la sustenta pesa más. Por lo que parece, si en materia de derechos fundamentales no hay relaciones de jerarquía (según consolidada doctrina del Tribunal Constitucional), en materia de principios, de entrada, al menos, sí. Se abre así una puerta que puede llevarnos a cualquier parte. Por ejemplo: ¿Tiene el principio de autonomía de las nacionalidades y regiones, recogido como derecho en nada menos que el título preliminar de la CE, más peso que el principio de autonomía local, recogido más modestamente en el título VIII y apenas desarrollado en el texto constitucional?

62. Fj 4.b) (con cita de la STC 156/2016, que a su vez cita sentencias precedentes).

63. La autonomía financiera a la que se refiere el TC es, pues, básicamente autonomía de *gestión*.

«criterios constitucionales limitativos de la autonomía financiera de las comunidades autónomas», que «son transportables al ámbito de la Administración local»⁶⁴. Entre los límites constitucionalmente admisibles se encuentran los que se derivan de las exigencias de estabilidad presupuestaria o la fijación de límites al endeudamiento⁶⁵.

No me resisto a señalar que sobre esa «libertad limitable» (de gestión financiera) ha caído un *tsunami* llamado «estabilidad presupuestaria». Primero, tras su reforma *exprés*, el artículo 135 CE obliga a las entidades locales –y solo a ellas– a estar en equilibrio presupuestario (déficit cero), así como a no superar los niveles de endeudamiento que exige el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), conjuntamente con el resto de Administraciones Públicas. Después, la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) ha concretado ambos principios (el de equilibrio presupuestario –art. 11– y el de sostenibilidad financiera o volumen de deuda pública –art. 13–) y ha añadido de propina una nueva exigencia, no prevista en el art. 135 CE, la llamada regla de gasto (art. 12), que impone techos de gasto a las Administraciones públicas (las locales incluidas). Las entidades locales no solo no pueden incurrir en déficit ni endeudarse por encima de cierto nivel, sino que tampoco pueden gastar por encima de un determinado techo, aunque tengan ingresos para afrontar gastos superiores a ese techo (esos ingresos se han de destinar íntegramente a reducir el nivel de deuda pública). Por si esto no fuera suficiente, la LRSAL ha incorporado nuevos corsés a esa libertad en los que no me voy a detener. Baste con decir que si una entidad local tiene la desgracia de incumplir el objetivo de equilibrio (que no estabilidad) presupuestario, o el de deuda pública o la regla de gasto, se verá obligada a presentar un plan económico-financiero en el que, además de las medidas previstas en el artículo 21 de la LOEPSF, deberán incluirse –también de propina– otras, tales como la supresión de las tradicionalmente conocidas como competencias impropias o la gestión integrada o coordinada de los servicios que presta obligatoriamente para reducir costes (art. 116 bis.2 LBRL).

Tras este *tsunami*, me asalta la duda de si a las entidades locales les queda algo mínimamente operativo de libertad para establecer su plan de ingresos y gastos o para poder ejercer sus competencias propias (uso las palabras del propio TC). De lo que no tengo dudas es de que esa libertad *limitable* ha sido muy *limitada* por el legislador estatal (el orgánico y el básico), más allá

64. STC 134/2011, f.º 13.

65. *Ibidem*, f.º 14 a) y b).

de lo exigido por la Constitución⁶⁶. La «maximización» de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de los entes locales ha devenido en una «minimización» de la autonomía local.

3.6

La defensa de la garantía ante el Tribunal Constitucional

La autonomía local podía ser tutelada ante el TC desde su puesta en marcha a través del recurso o la cuestión de inconstitucionalidad⁶⁷. Sucede que las entidades locales no estaban legitimadas para promover estos procesos. Hasta 1999 no podían acudir directamente al TC en defensa de su/la autonomía local constitucionalmente garantizada. Esta laguna será colmada en 1999: mediante la *Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril*, se introdujo en la LOTC un nuevo capítulo dentro del título IV («De los conflictos constitucionales»), titulado: «De los conflictos en defensa de la autonomía local».

Recuerda Sánchez Morón⁶⁸ que la introducción de este nuevo proceso ante el TC respondió a la voluntad política de habilitar a las entidades locales una vía de acceso directa al mismo para defender la autonomía local frente a

66. En la sentencia 41/2016, el TC tuvo ocasión de pronunciarse sobre la constitucionalidad del art. 116 bis.2 LBRL. Declaró que no infringía la reserva de ley orgánica del art. 135.5 CE y que la intervención de las diputaciones provinciales que en él se prevé no menoscababa las competencias de tutela financiera de las comunidades autónomas sobre las entidades locales. El recurrente no alegó lesión de la autonomía local, por lo que el TC eludió pronunciarse a este respecto (*vid.* el f.º 15).

Sin embargo, el TC ya no pudo eludir resolver sobre la posible lesión de la autonomía local en la sentencia 180/2016, pues el recurrente (el Parlamento de Navarra) se lo planteó. A juicio del recurrente, la necesidad de adoptar todas y cada una de las medidas que prevé el art. 116 bis.2 LBRL (que es lo que significaba, a su juicio, la expresión «al menos») comprimía hasta anularlo el espacio de libre decisión de los Gobiernos locales, con lo que se vulneraba la garantía constitucional de la autonomía local. Para el TC, «al menos» no es igual a «todas» las medidas del precepto, sino las que sean imprescindibles (todas estas o solo algunas, e incluso otras distintas de las enumeradas en el precepto), a juicio de la corporación local afectada, para volver a cumplir los objetivos cuyo incumplimiento motivó su adopción. En suma, para el TC, el precepto en cuestión, «aunque les obliga [a las entidades locales afectadas] a incluir en el plan las medidas allí enunciadas cuando sean necesarias para volver a cumplir los objetivos cuyo incumplimiento motivó su adopción, deja un amplio margen de decisión en manos de los Gobiernos locales para definir el programa de medidas y, en consecuencia, no les priva de participar en los asuntos que son de interés para la comunidad local con una intensidad que se corresponde con la combinación de intereses locales y supralocales presentes en esta materia» (STC 180/2015, f.º 8). El TC hace, por tanto, una lectura flexible del art. 116 bis.2 LBRL para preservar un mínimo de autonomía local.

67. Así ha sucedido en diversas ocasiones. *Vid.* un listado tendencialmente completo de estas sentencias, hasta la aparición del conflicto en defensa de la autonomía local, en VELASCO CABALLERO (2011).

68. SÁNCHEZ MORÓN (2001), págs. 1176 y ss.

las leyes, algo por lo que venían clamando los círculos municipalistas y algún sector doctrinal. Recuerda también cómo la regulación legal de un acceso directo de los entes locales al TC tropezaba con un obstáculo práctico y un obstáculo jurídico. El obstáculo práctico era el riesgo de invadir con un número excesivo de nuevos recursos a un ya sobrecargado TC. El obstáculo jurídico lo planteó cierto sector doctrinal⁶⁹: la restringida legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad que establece el art. 161.1.a) CE. Según ese sector doctrinal, si el proceso en cuestión se iba a configurar como un recurso directo contra leyes, aunque fuera por un motivo específico (la vulneración de la autonomía local), se confundiría con el recurso de inconstitucionalidad, «de lo que se deducía la imposibilidad de crear este tipo de acción directa contra leyes, puesto que el artículo 162.1.a) de la Constitución establece un *numerus clausus* en la determinación de los sujetos legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad»⁷⁰.

La pretensión política fue satisfecha con la introducción de este nuevo proceso. El obstáculo práctico se pretendió saltar estableciendo requisitos muy estrictos de legitimación y un procedimiento previo a la interposición del recurso (con dictamen previo del Consejo de Estado u homólogo autonómico) a modo de –valga la redundancia– carrera de obstáculos que disuadiera de ejercer la acción. En fin, el obstáculo jurídico se pretendió superar convirtiendo el proceso de control de constitucionalidad de la norma con rango de ley en un proceso en dos tiempos o, si se quiere, en dos procesos sucesivos. Un primer proceso se articula como conflicto (al menos aparentemente) por vulneración de la autonomía local. Si el TC estima la pretensión, con una sentencia declarativa de vulneración de dicha autonomía (y, en caso de que hubiera habido una controversia competencial, declarando acerca de la titularidad de la competencia), sería necesario un segundo proceso para declarar la inconstitucionalidad de la norma con rango de ley sometida a conflicto. En este segundo proceso, el TC se autocuestionaría la norma que ya habría declarado vulneradora de la autonomía local (esto es, de la Constitución) y procedería (inexorablemente) a declararla inconstitucional.

69. Vid. en este sentido JIMÉNEZ CAMPO (1998), págs. 33 y ss., o GARCÍA ROCA (1997).

70. Así resume Sánchez Morón la posición de este sector doctrinal [SÁNCHEZ MORÓN (2001), pág. 1180], con la que no está de acuerdo. Para el profesor Sánchez Morón, en línea con Pablo Pérez Tremps, el recurso directo de las entidades locales contra normas con rango de ley con el único motivo de la defensa de la autonomía local pertenece al género de los procesos de declaración de inconstitucionalidad, pero, tratándose de una especialidad, encuentra acomodo en el art. 161.1.d) CE (procesos sobre las demás materias que les atribuyan la Constitución o las leyes) y, por tanto, no le son aplicables las reglas sobre legitimación del art. 162.1.a) CE, previstas para el recurso de inconstitucionalidad (*ibidem*, págs. 1182-1183).

Con la intención de evitar un presunto obstáculo de inconstitucionalidad, el legislador alumbró un extraño doble proceso formado con piezas no siempre bien montadas del conflicto y del recurso de inconstitucionalidad⁷¹. Se comprenden así las críticas que se vertieron contra él⁷². Lo que me interesa ahora destacar es que este proceso abre a las entidades locales el acceso directo al TC frente a normas con rango de ley del Estado y de las comunidades autónomas, eso sí, no por vulneración de cualesquiera preceptos de la Constitución, sino por vulneración de la *autonomía local constitucionalmente garantizada*, y, además, a través de la restringida legitimación del art. 75 ter.

La pregunta es: ¿qué entiende el TC por vulneración de la autonomía constitucionalmente garantizada, vulneración solo de la Constitución o también de la LBRL, en aquellos aspectos en los que desarrolla dicha autonomía? Dicho de otro modo: ¿Pueden los legitimados en el conflicto esgrimir como parámetro (indirecto) de constitucionalidad la LBRL frente a leyes que vulneren la autonomía local constitucionalmente garantizada? Las dudas surgen porque, antes de la introducción del conflicto en defensa de la autonomía local, el TC había declarado que la LBRL se integraba en el bloque de la constitucionalidad⁷³ y, después de la introducción del conflicto, pero antes de que estuviera en la tesitura de resolver el primer de ellos, había ido más allá y había sostenido que era canon (directo) de validez de las leyes (al menos de las autonómicas) en aquellos aspectos enraizables en la autonomía constitucionalmente consagrada⁷⁴.

A partir de la STC 240/2006, primera en la que resuelve un conflicto en defensa de la autonomía local, el TC ha ido fijando posición. La citada sentencia me había dejado muchas dudas, pero sentencias posteriores (SSTC 37, 96 y 132/2014, todas ellas recaídas en conflictos en defensa de la autonomía

71. Destaca sobremanera el hecho de que, en caso de que el conflicto se presente por una razón competencial (lo cual no tiene por qué suceder necesariamente, porque la vulneración de la autonomía local puede obedecer a razones no competenciales), primero se declare sobre la titularidad de la competencia y solo después, en la segunda fase, se declare la inconstitucionalidad de la ley.

72. Véanse las que vierte el propio Sánchez Morón [SÁNCHEZ MORÓN (2001), págs. 1181-1183] o las vertidas por Aragón Reyes, Díez-Picazo, Gabaldón, Gimeno Sendra, López Guerra, Rodríguez-Bereijo y Parada en el n.º 4 de *Teoría y realidad constitucional*.

73. Tesis sostenida en las SSTC 27/1987, f.j. 5, y 109/1988, ff.jj. 5 y 12. Tesis ciertamente sostenida sin que de ella extrajera el TC consecuencias determinantes.

74. Tesis sostenida en la STC 159/2001, f.j. 4. En aplicación de esta tesis, el TC declaró inconstitucional una norma urbanística catalana que establecía controles administrativos adicionales a los del art. 60 LBRL, pero no por vulnerar una norma básica estatal *ex art.* 149.1.18 CE, sino directamente por infringir la autonomía local consagrada en los arts. 137 y 140 CE. Claro que en este caso la norma sometida a contraste era una norma autonómica. Quedaba la duda de saber qué hubiera ocurrido de haber sido una norma estatal.

local) han venido a disipar algunas, aunque no todas. No creo traicionar la doctrina del TC si resumo su (nueva) posición en torno a la LBRL así:

1. La LBRL no se integra en el bloque de la constitucionalidad (STC 95/2014, f.º 5). En esto el TC modifica la posición sostenida en las SSTC 27/1987 (f.º 5) y 109/1988 (ff. j.º.º 5 y 12).
2. La LBRL no es (por tanto) canon de validez de otras leyes *estatales* (STC 95/2014, f.º 5⁷⁵). En esto rectifica la posición sostenida en la STC 159/2001. Ello significa que el único canon de control que debe emplear el TC en el conflicto en defensa local frente a leyes *estatales* son los preceptos constitucionales (arts. 137, 140 y 141) que establecen el contenido mínimo de la garantía (institucional) de la autonomía local (*ibidem*).
3. La LBRL, como norma básica, es canon (indirecto) de validez de las leyes *autonómicas* a efectos competenciales. Pero el carácter básico o no de una norma de la LBRL o la compatibilidad con ella de una ley autonómica es algo que no puede plantearse en un conflicto en defensa de la autonomía local y, por tanto, está vedado a las entidades locales⁷⁶.
4. No obstante, la LBRL, como norma de garantía de la autonomía local constitucionalmente garantizada, «solo podría ser canon de validez de la ley *autonómica* en aquellos aspectos enraizables directamente en los artículos 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representan más que exteriorizaciones o manifestaciones» (STC 95/2014, f.º 5, con cita de la STC 204/2006 y –curiosamente– de la STC 159/2001). Esto es, las entidades locales podrán impugnar en el conflicto en defensa de la autonomía local leyes autonómicas que contravengan la LBRL, pero no toda ella, sino aquella parte que constituye una *exteriorización o manifestación* de la autonomía local consagrada en los artículos 137, 140 y 141 CE.

No me ofrecen ningún problema de comprensión los puntos 1, 2 y 3. Mi problema viene con el punto 4. Resulta así que el único canon de control en el conflicto en defensa de la autonomía local es la Constitución (a

75. «[...] No puede pretenderse de este Tribunal que enjuicie una norma estatal utilizando como parámetro otra norma estatal (configuradora de la autonomía local constitucionalmente garantizada), pues, lógicamente, si no se ha vulnerado la Constitución debe interpretarse como una nueva opción del legislador» (STC 95/2014, f.º 5).

76. «[...] tampoco en este proceso puede discutirse el carácter básico de la norma estatal, ya que esta es una cuestión que afecta al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas que, consiguientemente, no puede ser suscitada en este proceso constitucional por las entidades locales legitimadas para promoverlo» (STC 240/2006, f.º 8, citada en STC 95/2014, f.º 5).

saber, los arts. 137, 140 y 141). Esto es plenamente cierto tratándose de la impugnación de leyes *estatales* (incluida la propia LBRL). Ahora bien, tratándose de la impugnación de leyes *autonómicas*, lo es también la LBRL, pero no como tal Ley, sino como exteriorización o manifestación de lo que está insito en la Constitución, esto es, como reflejo de la Constitución. ¿Qué quiere decir esto? Si determinado contenido de la LBRL exterioriza la Constitución, ¿no es lo exteriorizado Constitución? Si la respuesta es «**sí**» (lo exteriorizado es Constitución), ese contenido de la Ley, que es contenido constitucional, no podrá ser modificado mediante una reforma de la LBRL. Con ello los planos de la constitucionalidad y la legalidad se difuminan⁷⁷. Si la respuesta es «**no**» (lo exteriorizado no es Constitución), ese contenido de la Ley no es Constitución y, por tanto, siguiendo al propio TC, no puede ser utilizado como canon de validez de la ley autonómica en el conflicto en defensa de la autonomía local. La afirmación del TC sobre la LBRL se torna así puramente retórica⁷⁸.

Queda por dilucidar una cuestión que no es baladí. Me refiero a la naturaleza del conflicto en defensa de la autonomía local, asunto sobre el que la doctrina ha debatido intensamente. El debate ha girado en torno a dos tesis. La primera: estamos en el fondo ante un proceso abstracto de control de constitucionalidad de las leyes por un motivo específico, pero disfrazado de conflicto⁷⁹. La segunda: el proceso en cuestión puede articularse como un verdadero conflicto, en tanto los legitimados defienden intereses propios y no un interés objetivo⁸⁰. La cuestión no es baladí porque la segunda tesis permite articular la autonomía local como un «derecho»: si las entidades locales promueven un conflicto propiamente dicho, están defendiendo *su* autonomía

77. Si el artículo 60 LBRL es exteriorización o reflejo de la Constitución (STC 159/2001, cuya tesis sobre la «exteriorización» hace suya la STC 95/2014), su contenido es Constitución. Con ello el TC se mete en un problema porque ello es contradictorio con su propia doctrina sobre los límites de los controles administrativos sobre los entes locales. El TC tiene declarado [véase, por todas, la STC 154/2015, fj 6.b)] que una cosa son los límites directamente derivados de la Constitución (los de la STC 4/1981) y otra los añadidos por el legislador básico estatal. Los segundos son límites legales (no constitucionales) modificables por el legislador básico. Entre los preceptos básicos está precisamente el art. 60 LBRL.

78. La única forma inteligible de interpretar lo que ha dicho el TC consiste en hacerle decir lo que no parece haber dicho. Lo inteligible es entender que el TC ha declarado que la LBRL es o puede ser canon de *interpretación* de la Constitución (como lo es la CEAL), esto es, que el intérprete de la Constitución puede *inducir* de la legislación básica de régimen local elementos para construir el contenido constitucionalmente protegido por la autonomía local. Esta es una operación legítima, que el propio TC ha llevado a cabo en varias ocasiones. Pero, en puridad, una cosa es decir que la LBRL pueda ser una herramienta al servicio de la interpretación de la Constitución, y otra cosa muy distinta es decir que la CE se exterioriza través de la Ley. El legislador no es reproductor de la Constitución.

79. Es, por ejemplo, la posición de SÁNCHEZ MORÓN (2001).

80. Es la posición de VELASCO CABALLERO (2011).

(una posición jurídica subjetiva), no la autonomía local en abstracto, aunque se vean obligadas a coaligarse para cumplir los requisitos de legitimación previstos en la LOTC.

El TC parece haber zanjado la cuestión de si estamos en realidad ante un proceso de control de constitucionalidad disfrazado de conflicto o ante un conflicto propiamente dicho. En la STC 27/2016 inadmite un conflicto en defensa de la autonomía local formulado por las diputaciones provinciales de Almería, Granada, Málaga y Cádiz contra determinados preceptos de un decreto-ley del Gobierno andaluz por vulneración de la autonomía local, pero no de las diputaciones interesadas, sino de los municipios andaluces. El TC inadmite el conflicto porque considera indispensable para tener legitimación, además de cumplir los requisitos del art. 75 ter de la LOTC, que la norma con rango de ley impugnada *afecte directamente a su ámbito de autonomía* (fj 4). Ello es así porque, en el parecer del TC (fj 3), el conflicto en defensa de la autonomía local «es, en esencia, un proceso competencial» (con cita de la STC 37/2014, fj 3) cuyo objeto es «preservar los ámbitos de competencia de los sujetos encartados».

Según el TC, el conflicto es un verdadero conflicto y no un proceso abstracto de control de constitucionalidad en el que los legitimados defiendan un interés objetivo. Con ello da vía libre a entender la autonomía local como un «derecho» (una posición jurídica subjetiva) de las entidades locales. No obstante, añade el TC algo problemático: el conflicto tiene únicamente por objeto *cuestiones competenciales*. De seguirle al pie de la letra, los legitimados no podrán plantear el conflicto por vulneraciones de la autonomía local distintas de las competenciales. Esto resulta difícil de asimilar, toda vez que la autonomía local constitucionalmente garantizada a las entidades locales no se agota en lo competencial, como ya sabemos a estas alturas. Además, si el conflicto se redujera a aspectos competenciales, la estimación del conflicto debiera comportar necesariamente la determinación de la titularidad o atribución de la competencia controvertida. Sin embargo, este es un efecto posible pero no inexorable de la sentencia estimatoria de la vulneración de la autonomía local⁸¹, con lo que se deduce que no necesariamente han de ventilarse cuestiones competenciales en un conflicto en defensa de la autonomía local. Detrás de la vulneración de la autonomía local no siempre existe la reivindicación de una competencia. Quiero pensar que, cuando el TC dice que el proceso del capítulo IV del

81. Así lo atestigua el tenor literal del art. 75 quater 6: la sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, *según proceda*, la titularidad o atribución de la competencia controvertida.

título IV de la LOTC es, en esencia, un proceso competencial, quiere decir que es un proceso que tiene la «misión exclusiva de refuerzo de un *ámbito subjetivo de autonomía*», por utilizar sus propias palabras (STC 27/2106, f.º 3)⁸².

4

La garantía constitucional de la autonomía local y las competencias locales (en particular, las municipales)

4.1

Las reglas de control del Tribunal Constitucional

Es objeto de atención especial en este trabajo la vertiente competencial de la autonomía local, en particular la municipal, porque es aquí donde se plantean los mayores problemas de la garantía institucional sentada en la STC 32/1981, especialmente en su dimensión positiva, como derecho de participación en cuantos asuntos atañen a las entidades locales. En realidad, el TC, sin renegar de la idea de garantía institucional, ha puesto el énfasis en el establecimiento de reglas o estándares de control de constitucionalidad.

En rigor, es posible distinguir dos tipos de reglas: unas, específicas, aplicables a los controles (administrativos) al ejercicio de las competencias locales; y otra, general, aplicable a la atribución de competencias locales y extraída del derecho de participación⁸³.

82. Algo que recuerda y que enfatiza el TC, en la sentencia en que resuelve el conflicto planteado por 2393 municipios contra la LRSAL [STC 107/2017, f.º 2 c)]. El TC contrasta la posición de los municipios que han planteado el conflicto con la de «las instituciones autonómicas y los diputados del Congreso» que interpusieron «los recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 27/2013 que este Tribunal ya ha resuelto», pues estos últimos, «cuando han razonado incumplimientos de los artículos 137, 140 y 141 CE, *no han defendido intereses propios*» (ibídem –la cursiva es mía–). En el conflicto en defensa de la autonomía local se defienden, por tanto, no solo competencias propias, sino, más ampliamente, intereses propios.

83. Distinción que establece nítidamente la STC 154/2015, en su f.º 6. El TC enjuicia una ley autonómica que atribuye mayores competencias urbanísticas a la Junta de Andalucía y que regula técnicas de control autonómico de la actividad local: «*Corresponde, en consecuencia, tomar en consideración la doctrina constitucional relativa a las competencias locales, por un lado, y al control autonómico de su ejercicio, por otro*», que pasa a exponer.

4.1.1

Las reglas específicas de control de constitucionalidad sobre los controles administrativos sobre las entidades locales: un apunte

La doctrina del TC relativa a los controles administrativos sobre las entidades locales está muy bien resumida y actualizada en la sentencia **154/2015**, en su **fj 6.b)**⁸⁴. El TC distingue entre dos tipos de límites: límites *directamente derivados de la Constitución* y límites *añadidos por el legislador básico* de régimen local al amparo del art.149.1.18 CE. Los primeros se imponen a todos los legisladores (el estatal –incluido el básico– y el autonómico) y son los que ya trazó la STC 4/1981, cuyo fj 3 dice resumir: los controles administrativos, para respetar la CE y no vulnerar la autonomía local, «deben estar previstos en normas legales; ser concretos y precisos [...]; y tener por objeto actos en los que incidan intereses supralocales, velando por la legalidad de la actuación local». No caben controles de oportunidad, «salvo que concurra una justificación constitucional». En esta línea (y con cita de la STC 14/1981), «la suspensión de actos locales como método de control administrativo es constitucionalmente admisible respecto de los que vulneren competencias de otra Administración; no cabe si responde a la defensa genérica de la legalidad en el ámbito estricto de las competencias locales».

Los límites *añadidos por el legislador básico* son los que se derivan del modelo de control sobre la actividad local que ha establecido la LBRL «en cuanto expresión de autonomía local legalmente garantizada». Son límites exclusivamente al legislador autonómico, en cuanto normas básicas y, por ello, canon *indirecto* de control de constitucionalidad. Son estos:

- a) En particular, las Administraciones autonómicas no pueden suspender los actos de las entidades locales. En el modelo establecido por la LBRL (arts. 65 y 66), la suspensión solo es potestad de los tribunales, de modo que ha quedado «suprimida» toda potestad de suspender de las autoridades administrativas y gubernativas (salvo la que se confiere al delegado del Gobierno en el art. 67).
- b) En general, el legislador autonómico debe respetar las normas de la LBRL sobre sustitución y disolución de entes locales (arts. 60 y 61),

⁸⁴. Se refiere a los controles externos, por parte de otras Administraciones. Otra cosa son los controles internos, que la LRSAL ha venido a reforzar. A este respecto, recuerda la STC 44/2017, citando la STC 111/2016: «Las funciones de control interno, en sus distintas modalidades (intervención, control financiero, incluida la auditoría de cuentas, y control de eficacia), son perfectamente compatibles con la garantía constitucional de la autonomía local» (fj 4).

amén de las ya citadas sobre prohibición de suspensión administrativa de actos locales (arts. 65 y 66, con la excepción del art. 67). Estas normas se respetan «cuando la regulación autonómica prevé un control sin contradecir verdaderamente los arts. 60, 61, 65 y 66 LBRL o cuando no establece propiamente un control administrativo de la actividad local».

Es importante también apuntar que el TC parece aplicar su doctrina sobre los controles a los «controles del ejercicio» de las competencias locales, esto es, a los controles *ex post*⁸⁵. Los controles previos, como el que establece el art. 7.4 LBRL para la atribución de competencias *propias genéricas* a las entidades locales (en la redacción dada por la LRSAL) y a los que luego tendré ocasión de referirme, no son enjuiciables con arreglo a las reglas específicas sobre controles, sino a la luz de la regla general extraída de la garantía constitucional de la autonomía local⁸⁶.

Hasta aquí el apunte. No obstante, como no voy a volver sobre este asunto, me atrevo a hacer un comentario. El TC acierta al calificar el primer grupo de límites de «constitucionalmente derivados de la Constitución». Por derivar de la Constitución vinculan a cualquier legislador (el básico, el autonómico, el sectorial estatal o el estatutario). Este puede –o no– prever controles administrativos sobre los entes locales dentro del respeto al sistema constitucional de competencias. Ahora bien, si los prevé, no puede regularlos de cualquier forma, debe respetar los límites (constitucionales) que el TC ha establecido en garantía de la autonomía local (en realidad, de la autonomía a secas).

Sin embargo, puede inducir a confusión que el TC califique los límites del segundo grupo como límites establecidos por el legislador básico «en cuanto expresión de la autonomía local legalmente garantizada». La afirmación entrecuadrada solo puede tenerse por retórica. El legislador básico, en ejercicio de

85. Digo «parece» porque, en la sentencia 154/2015, se aplica la ponderación (la regla general) a una norma (autonómica) que prevé un supuesto de control *ex post* de ejercicio de las competencias locales (un control por sustitución) [*vid.* el f.º 7 c)].

86. Para el TC, «los controles que diseña el art. 7.4 LBRL son, en cierto modo, técnicas para la delimitación de competencias locales, no instrumentos que permiten a una Administración supralocal interferir en el desarrollo autónomo de las competencias locales efectivamente delimitadas o atribuidas» [STC 41/2016, f.º 11.b)]. Ya en la STC 154/2015, el TC había entendido que la exigencia de un informe favorable del órgano autonómico previo a la adopción de una decisión por parte del municipio (prevista en una norma autonómica) no era una técnica de control, sino un mecanismo dirigido a la acomodación o integración entre dos competencias (urbanísticas) concurrentes, la autonómica y la municipal [*vid.* el f.º 7 d)]. Es más, en palabras de la sentencia que resuelve el conflicto en defensa de la autonomía local presentado por 2393 municipios contra determinados preceptos de la LRSAL, los informes del art. 7.4 LBRL «no son técnicamente controles administrativos» [STC 107/2017, f.º 3 a)].

Me llama la atención esta argumentación: los controles previos, por muy previos que sean a la atribución o al ejercicio de competencias, son controles; y los controles *ex post* son también, en cierto modo, técnicas para la delimitación del ejercicio de las competencias locales.

la competencia que le atribuye el art. 149.1.18 CE, ha establecido un modelo de control al que deben atenerse las comunidades autónomas (y solo ellas), en cuanto legislación básica, con independencia de si este modelo es o no garantista de la autonomía local. Que el modelo sea más garantista de lo que requiere la CE es una opción política del legislador básico, no una exigencia jurídica derivada de la Constitución. La fuerza jurídica de ese modelo es la que se deriva de su carácter básico, no la de ser garantía (legal) de la autonomía local.

Las disposiciones de la LBRL sobre controles administrativos, por muy expresión que sean de la garantía de la autonomía local, son únicamente canon de validez de las leyes (y demás normas) autonómicas, nunca de las leyes estatales; y, además, canon *indirecto* de validez –nunca directo–, en razón de su condición de normas básicas. Que ello es así lo pone de relieve la STC 6/2016. En ella, el TC se enfrenta a la alegación del recurrente (el Consejo de Gobierno de Andalucía) de que un precepto de una ley estatal (la *Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral*), que faculta al delegado del Gobierno a suspender actos y acuerdos adoptados por las entidades locales en determinadas circunstancias, vulnera la autonomía local. El TC recuerda que la legislación básica sobre régimen local no se integra en el bloque de la constitucionalidad y no constituye canon de validez de otras leyes estatales. Por ello, no contrasta el precepto impugnado con el art. 67 LBRL (norma básica que regula la suspensión administrativa de actos y acuerdos de las entidades locales por el delegado del Gobierno), sino con la Constitución misma, con los límites directamente derivados de la Constitución, como no puede ser de otra forma.

4.1.2

La regla general: del umbral mínimo a la ponderación

La STC 32/1981 (fj 4) configuró en positivo la autonomía local como derecho de participación en cuantos asuntos atañen a los entes locales. Como ya he dicho, esta configuración plantea dos interrogantes: el primero, determinar cuáles sean esos asuntos o, cuando menos, un criterio para identificarlos; el segundo, determinar el grado de participación necesario sobre esos asuntos para entender satisfecha la garantía institucional. El TC no se ha preocupado o no se ha visto obligado a fijar criterio alguno de identificación de aquellos asuntos o materias «de interés exclusivo o prevalentemente municipal» (por utilizar los términos de la STC 41/2006, fj 9). Hasta la presente, ha identificado uno de estos asuntos como de interés municipal, el urbanismo, sirviéndose de la LBRL como canon de interpretación y limitándose a decir: «No es necesario argumentar que, entre los asuntos de interés de los municipios y

a los que por tanto se extienden sus competencias, está el urbanismo» (STC 40/1998, fj 39, doctrina reiterada en otras muchas sentencias)⁸⁷.

En lo que sí se ha afanado el TC es en la tarea de establecer un criterio o estándar de participación. El TC parte de que el legislador sectorial, al atribuir y regular el ejercicio de las competencias de los entes locales, goza de libertad de configuración, pero no es una libertad absoluta, sino sujeta a límites, derivados del respeto a la garantía constitucional de la autonomía local. Acerca de cuáles son esos límites aprecia en el TC un viraje. En un principio, el TC estableció lo que podemos denominar doctrina del «umbral mínimo», a cuenta precisamente del urbanismo: so pena de incurrir en vulneración de la autonomía local, «el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de *ese umbral mínimo* que les garantice su participación efectiva en los asuntos que les atañen» (STC 159/2001, fj 4; doctrina reiterada en SSTC 51/2004, fj 9, y 252/2005, fj 4). Este umbral mínimo lo debía respetar el legislador autonómico (STC 159/2001), pero también el legislador estatal sectorial (SSTC 40/1998 y 204/2002)⁸⁸.

El TC ha afinado su criterio y ha virado hacia lo que podemos denominar *doctrina de la ponderación*. Esta doctrina aparece con toda claridad en la STC 154/2015 [fj 6.b)], también a cuenta del urbanismo y como canon de control de la atribución de competencias a los entes locales (en verdad, a los municipios) por las comunidades autónomas: «En relación con asuntos de competencia autonómica que atañen a los entes locales», el legislador autonómico «puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración», pero ha de graduar «el alcance o intensidad de la intervención local “en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias”». Ello no por imperativo de la legislación básica, sino «por imperativo de la garantía constitucional de la autonomía local» y para

87. A la postre, la construcción de la garantía institucional como derecho de participación obliga a identificar materias de interés exclusivo o prevalentemente municipal. Volvemos, de alguna manera, a aquello de lo que renegaba el TC en 1981: a identificar la autonomía local con un bloque de materias.

88. En la STC 40/1998 (fj 39) –anterior a la STC 159/2001– se declara que determinado precepto de la Ley estatal de Puertos no atenta contra la autonomía local garantizada en el art. 137 CE porque no excluye la intervención de los municipios en la realización de obras estatales en los puertos. Por el contrario, en la STC 204/2002 (fj 13) –posterior a la STC 159/2001– la ausencia de toda intervención municipal en la realización de obras en los aeropuertos estatales vicia de inconstitucionalidad un precepto de la Ley estatal (*Ley 13/1996, de 30 diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social*). Las leyes sometidas a escrutinio son estatales, no vinculadas al legislador básico estatal, pero sí vinculadas a la Constitución y a la garantía constitucional de la autonomía local.

«asegurar en todo caso “el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración”»⁸⁹.

El TC acoge así una parte del test alexiano de la proporcionalidad, que Alexy aplicó a los derechos fundamentales⁹⁰ y que el TC ha venido empleando solo en ese ámbito⁹¹. Como es harto conocido, Alexy concibe los derechos fundamentales como principios constitucionales y estos como mandatos de maximización, que obligan a realizar algo en la mayor medida posible (dentro de las posibilidades fácticas y normativas existentes). Cuando se producen conflictos entre principios, estos deben resolverse aplicando un test de proporcionalidad. Este conocidísimo test consta de tres subprincipios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Como apunta Atienza⁹², los dos primeros subprincipios «se refieren a la optimización en relación con las posibilidades fácticas», y nos vienen a decir que una medida que limita un derecho o un bien relevante para satisfacer otro debe ser idónea para obtener esa finalidad, y necesaria en el sentido de que no pueda alcanzarse esa finalidad con un coste menor para el derecho o bien limitado. Por el contrario, el tercer subprincipio «tiene que ver con la optimización en relación con las posibilidades normativas» y se expresa mediante una ley (la ley de la ponderación), que se formula así: «cuanto mayor es el grado de no satisfacción o de afectación de uno de los principios, tanto mayor debe ser la importancia de la satisfacción del otro». Se impone así, por tanto, pesar los principios en conflicto en el caso concreto.

El TC hace suyo el tercero de los subprincipios alexianos y declara su aplicabilidad al control de las leyes autonómicas que atribuyen competencias locales. Cómo ha de realizarse la ponderación es algo que ha tratado de precisar la STC 152/2016 (fj 6). Para el TC corresponde determinar, a partir de la libertad de configuración del legislador autonómico: «i) si hay intereses supralocales que justifiquen que la comunidad autónoma haya dictado esa regulación; ii) si el legislador autonómico ha ponderado los intereses municipales afectados; y iii) si ha asegurado a los ayuntamientos implicados un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de tales intereses».

En realidad, la ponderación en sentido estricto está en iii); i) y ii) son presupuestos de la misma⁹³. Lo que nos quiere decir el TC es esto: el legislador au-

89. El TC cita sentencias precedentes en sede de urbanismo que aplicaron este test de control (v. *gr.*, SSTC 51/2004 y 57/2015). En verdad, de alguna manera, la técnica de la ponderación estaba ya cocinándose en esas sentencias. Lo que hace la STC 154/2015 es articularla con carácter general y hacerla visible.

90. ALEXY (1997).

91. También, en una ocasión, en relación con la autonomía universitaria, entendida como derecho (STC 103/2001).

92. ATIENZA RODRÍGUEZ y GARCÍA AMADO (2016). Lo entrecomillado, en la página 14.

93. Sobre esto volveré en el apartado 5.2.3.

tonómico ya no cumple con otorgar al ente local un mínimo de participación en una materia de interés local (exclusivo o preferente), debe darle a este un grado de participación inversamente proporcional al interés supralocal implicado: cuanto más intenso sea el interés supralocal implicado, menos participación local y viceversa. He aquí el viraje. El trabajo argumentativo del TC se complica.

El TC ha aplicado la ponderación en relación con leyes autonómicas, pero es perfectamente predicable respecto de las leyes estatales sectoriales. Si el TC ha aplicado la doctrina del umbral mínimo a leyes estatales, también habrá de aplicar a estas la doctrina sucesora de aquella, cuando le llegue algún caso al respecto. Además, la ponderación se extiende como una mancha de aceite más allá del control de la legislación sectorial atributiva de competencias locales y he aquí otro viraje. El TC ha aplicado la ponderación a disposiciones organizativas y de personal de la LBRL⁹⁴ y ha predicado su aplicabilidad a disposiciones competenciales de la misma, aunque, a la postre, no la ha aplicado, como se verá en el apartado 5.2.3. El complicado trabajo argumentativo del TC se amplía⁹⁵.

4.2

El sistema competencial de la LBRL y la garantía constitucional de la autonomía municipal

4.2.1

El sistema originario de la LBRL

El sistema de atribución de competencias establecido en 1985 partía de varias premisas, según se refleja en el preámbulo de la LBRL. La primera era una afirmación de principios: la negativa a vincular la autonomía local a un bloque de competencias «sedimentemente» locales. La segunda era una constatación: la imposibilidad material de definir las competencias locales en todos y cada uno de los sectores de intervención potencial de la Administración local. La tercera era un objetivo: armonizar una garantía suficiente de autonomía

94. En lo que hace a disposiciones organizativas, véase la STC 111/2016, f.º 8, que, tras ponderar entre el principio democrático y el principio de estabilidad presupuestaria, declara inconstitucional la disposición adicional 16 de la LBRL, introducida por la LRSAL. En lo que hace a disposiciones de personal, véase la STC 45/2017, f.º 3 b), que, tras ponderar, descarta que el art. 92 bis LBRL, también introducido por la LRSAL, vulnere la garantía constitucional de la autonomía local.

95. ¿Ha generalizado el TC la ponderación como regla de respeto de la autonomía local por todo tipo de leyes que incidan en ella? No lo sé. Por lo demás, en el párrafo que anoto digo que el TC ha aplicado la ponderación. El verbo aplicar no debe tomarse al pie de la letra, a la vista de lo que diré en el apartado 5.2.3.

local con las competencias del Estado y de las comunidades autónomas en los diversos sectores de intervención pública. Este objetivo era obligado, dado que la Constitución no reservó a las entidades locales un bloque de competencias (repartió todas entre el Estado y las comunidades autónomas) y dada la opción del legislador por no hacer esa reserva de competencias locales que la Constitución no hizo.

El objetivo era así que el legislador sectorial (estatal y autonómico) dejara un espacio a los entes locales en las materias de su competencia, desde un criterio rector, explicitado en el preámbulo de la Ley: el derecho de las corporaciones locales a intervenir en todos los asuntos públicos que les atañen. El modelo de atribución competencial escogido partía de la doctrina alumbrada por el TC en la sentencia 32/81, con un matiz: ese derecho de intervención lo sería «con la intensidad y el alcance máximos», y ello en razón del «principio constitucional de descentralización» y de «la realización del derecho fundamental de la participación en los asuntos públicos» (son expresiones del preámbulo). Para el legislador básico, ese derecho se traducía en un mandato de «ponderación» de la participación local impuesto al legislador sectorial en el momento de atribuir competencias a las entidades locales en los sectores de su competencia (valga la redundancia); mandato impuesto no solo al legislador sectorial autonómico (en cuanto legislador básico), sino también al legislador sectorial estatal, «desde la especial posición ordinamental que a la Ley de régimen local le es propia» (son también palabras del preámbulo)⁹⁶.

Ese criterio rector se plasmará en el pórtico del articulado de la LBRL, en el art. 2.1, dentro de las disposiciones generales del título I. En dicho precepto se manda al legislador sectorial (estatal o autonómico) que asegure a «municipios, provincias e islas» (las entidades locales constitucionalmente garantizadas) «su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses», mediante la atribución de las «competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y de la capacidad de gestión de que se trate, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad a la gestión administrativa de que se trate».

El legislador fue consciente de que no bastaba con proclamar el derecho para garantizar su efectividad. Por ello, introdujo reglas que lo concretaban. Con carácter general, esto es, para las tres entidades locales constitucionalmente garantizadas, determinó las potestades (y exorbitancias) administrativas que les correspondían en su calidad de Administraciones públicas (art. 4.1). También determinó los dos modos de ejercer las competencias locales:

⁹⁶. Como ya se ha explicado, esa posición de superioridad de la LBRL sobre el legislador estatal ha quedado en nada. *Vid. supra*, apartado 3.2.

como propias (en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad) o como atribuidas por delegación (art. 7)⁹⁷.

Esas garantías generales se completaban con garantías específicas para los municipios y las provincias⁹⁸. Me interesa fundamentalmente dar cuenta de las primeras. Para garantizar el derecho de los municipios a intervenir en cuantos asuntos les atañen, la LBRL:

1. Formuló una declaración general de capacidad para actuar, esto es, para «promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal», eso sí, «dentro del ámbito de sus competencias» (art. 25.1)⁹⁹.
2. Recogió un listado de materias en las que «en todo caso» debía la legislación sectorial (estatal o autonómica) atribuirles competencias, sin especificar su condición¹⁰⁰ (art. 25.2). Se trataba de un mandato de mínimos, que podía ser ampliado (facultativamente) a voluntad del legislador (estatal o autonómico) al amparo de la cláusula general del art. 25.1. La LBRL exigía que esa atribución se hiciera por ley (art. 25.3)¹⁰¹.
3. Fijó directamente una suerte de núcleo competencial mínimo, expresado mediante la técnica de la fijación de un listado de servicios de prestación obligatoria (art. 26)¹⁰².
4. Habilitó a los municipios para realizar actividades *complementarias* de las propias de otras Administraciones, en particular las relativas

97. Los artículos 27 y 36 especificaron para municipios y provincias, respectivamente, el régimen de la delegación de competencias.

98. Las islas o, para ser más precisos, los cabildos insulares canarios y los consejos insulares de Baleares asumirían las competencias de las diputaciones provinciales (art. 41 LBRL).

99. A pesar de la cautela final («dentro de sus competencias»), no faltaron quienes consideraron que esta cláusula general se traducía en una competencia de carácter residual en manos de los municipios para desarrollar toda clase de actividades que considerasen de interés para su comunidad, en ausencia de regulación legal. Véase, por ejemplo, CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR (1998), págs. 92 y ss.

100. La LBRL guardaba silencio acerca de si las competencias sobre las materias del art. 25.2 LBRL debían atribuirse como propias o delegadas. La lógica apuntaba a que debían atribuirse como propias. Sin embargo, el silencio del legislador básico llevó al legislador sectorial a cumplir el mandato de aquel, atribuyendo a los municipios ese mínimo como competencias propias, delegadas, o incluso limitándose a asignar al municipio un mero derecho de participación [TOSCANO GIL (2014), pág. 8].

101. Como se ve, el art. 25.2 no contenía, en puridad, una norma directamente atributiva de competencias (propias) a los municipios, sino una norma de mandato a un legislador futuro (estatal o autonómico) para que –este sí– atribuyera competencias a los municipios sobre las materias incluidas en ese apartado.

102. En rigor, la norma no atribuía competencias a los municipios, sino que les obligaba a prestar determinados servicios. Sin embargo, fue utilizada como una suerte de atribución *directa* de competencias a los municipios, que podían ser ejercitadas por estos, sin esperar a la regulación del legislador sectorial.

a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente (art. 28). Son las que pronto se popularizaron como competencias *impropias*¹⁰³.

Aunque, como ya he dicho, centraré mi atención en el sistema competencial municipal, es relevante señalar las diferencias de este con el sistema competencial provincial. Para empezar, si las competencias municipales se predicaban de la entidad territorial (el municipio) las competencias provinciales no se predicaban de la entidad territorial (la provincia), sino del órgano de gobierno (la diputación provincial)¹⁰⁴. A ello se añade que el legislador básico no atribuyó a las diputaciones provinciales ni la capacidad general de actuación que sí tenían los municipios ni la habilitación para desarrollar actividades *complementarias*. Las diputaciones provinciales solo podían ejercer competencias propias o atribuidas por delegación¹⁰⁵. Por último –y esto es lo que me interesa resaltar–, la articulación de las competencias propias de las diputaciones provinciales (art. 36) era distinta de la de las (presuntamente) propias de los municipios (art. 25.2). El legislador básico atribuía directamente a aquellas cuatro competencias. Las dos primeras (coordinación de los servicios municipales y asistencia y cooperación a los municipios) eran, en puridad, funciones genéricas que tenían por destinatarios a los municipios, que daban razón de ser a la diputación provincial como entidad de segundo grado (como agrupación de municipios) y que, a la postre, el TC considerará el núcleo competencial provincial constitucionalmente garantizado¹⁰⁶. La tercera era una actividad (la prestación de servicios de carácter supraprovincial y, en su caso, supracomarcal) proyectada directamente sobre los ciudadanos, que la alejaba de su condición de entidad de segundo grado y que, por tanto, iba más allá de ese núcleo constitucionalmente garantizado¹⁰⁷. La última, puramente residual (el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia), era también una función genérica, pero proyectada sobre sí misma (sobre la provincia).

Este es el sistema competencial que llegó prácticamente intacto a la reforma emprendida por la LRSAL¹⁰⁸. En lo que hace a los municipios, era un

103. En realidad, eran competencias sin un título específico de atribución y complementarias –que no concurrentes– con las de otras Administraciones públicas.

104. De la provincia como tal se predicaban fines (art. 31 LBRL).

105. Y también la gestión ordinaria de los servicios propios de las comunidades autónomas (art. 37 LBRL). Como es sabido, esta posibilidad, que hubiera convertido a las diputaciones en la Administración de las comunidades autónomas, nunca vio la luz.

106. Ambas funciones, aun siendo de calidad muy diferente, se concretaban conjuntamente en el plan anual *ex* art. 36.2 LBRL.

107. Lo que no obstó para que el TC avalase su constitucionalidad [STC 103/2013, fñ 5 c)].

108. La única novedad significativa fue la adición al elenco de competencias propias de las diputaciones provinciales de una nueva función genérica: la cooperación en el fomento

sistema abierto e indeterminado: abierto, de un lado, a la asunción directa de competencias complementarias por los propios municipios y, de otro, a la delegación de competencias por parte del Estado y las comunidades autónomas; e indeterminado en lo que respecta al núcleo competencial del art. 25.2 LBRL, pues esa determinación quedaba en manos del legislador sectorial (en los términos de este). La única certeza competencial absoluta era el art. 26 LBRL. En lo que hace a las diputaciones provinciales, el grado de apertura del sistema era menor: no estaban habilitadas para asumir *motu proprio* competencias (complementarias), pero el núcleo de sus competencias propias (art. 36.1 LBRL) no estaba a expensas de la acción del legislador sectorial. Por muy genéricas que fueran esas competencias propias, eran competencias atribuidas directamente por el legislador básico y, además, parcialmente concretadas en el art. 36.2 LBRL (el plan anual provincial de obras y servicios).

Debe advertirse, por último, que el TC, cuando tuvo ocasión de pronunciarse, avaló ese sistema competencial¹⁰⁹. Es importante también resaltar que, a juicio del Alto Tribunal, a la LBRL tan solo le competía, como legislador básico, establecer los principios básicos en orden a las competencias que debían reconocerse a las entidades locales, quedando para el legislador sectorial la concreción última de dichas competencias¹¹⁰. Ello contra la evidencia que suponían, cuando menos, los arts. 26, 28 y 36.1 LBRL, en los que se contenían atribuciones directas de competencias, obligatorias (arts. 26 y 36.1) o facultativas (art. 28).

4.2.2

El sistema de la LRSAL: la «clarificación» de las competencias municipales

a) Consideraciones introductorias

La más importante reforma de la LBRL habida hasta la fecha es la introducida por la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* (LRSAL). Es una ley que generó un importante rechazo político y doctrinal¹¹¹. Ya en el procedimiento de elabo-

del desarrollo económico y social y en la planificación del territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones en este ámbito.

¹⁰⁹. Aparte de la STC 103/2013, citada más arriba, véase la STC 214/1989, que, entre otras cosas, avaló la constitucionalidad de los arts. 2 y 28 LBRL.

¹¹⁰. Véase el f.º 3 de la STC 214/1989.

¹¹¹. Las críticas fueron aceradas desde el primer momento. Véase, por ejemplo, FONT I LLOVET y GALÁN GALÁN (2014), MEDINA GUERRERO (2014), TOSCANO GIL (2014) y VELASCO CABALLERO (2014 ter).

ración sufrió importantes modificaciones, debidas sin duda al dictamen del Consejo de Estado, pero también a las presiones dentro del propio partido gobernante (de sus barones locales y territoriales). Y, una vez entrada en vigor, se interpusieron nueve recursos de inconstitucionalidad y dos conflictos en defensa de la autonomía local, lo cual no deja de ser elocuente. Además, con independencia de este rechazo, la LRSAL generó dudas en la interpretación y aplicación de algunos de sus preceptos. Tanto es así que el MHAP tuvo que publicar una nota explicativa de la reforma local. A ello hay que añadir la complejidad que se deriva de las numerosas disposiciones que exceptúan o modulan la aplicación de la Ley, y que se fueron introduciendo durante su tramitación parlamentaria. En esta tesitura, muchas comunidades autónomas aprovecharon los numerosos cabos sueltos que deja la LRSAL para dictar normas (con y sin rango de ley) y, en algunos casos, simples circulares o notas informativas que, bajo el pretexto de aclarar dudas o de adoptar medidas urgentes de adaptación, buscaron desactivarla u obstaculizar su aplicación¹¹².

La estrella polar que guía la reforma es la estabilidad presupuestaria (y la sostenibilidad financiera) en un contexto de crisis económica, algo que no se oculta en el preámbulo. Se trata de ahorrar dinero para las arcas públicas. Al servicio de esa finalidad, la LRSAL persigue cuatro objetivos básicos, según se dice en el preámbulo: 1) clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades de otras Administraciones, de forma que se haga efectivo el principio «una Administración, una competencia»; 2) racionalizar la estructura organizativa de la Administración local; 3) garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso; y 4) favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas. Para cumplir cada uno de estos objetivos la LRSAL prevé una serie de medidas concretas.

En lo que interesa para mis propósitos, me centro en el objetivo 1, lo que la LRSAL llama *clarificar las competencias municipales para hacer efectivo el principio «una Administración, una competencia»*. El legislador hace su diagnóstico particular sobre el modelo competencial de la LBRL. Este modelo ha dado lugar a (dos) disfuncionalidades: duplicidad en la prestación de servicios, o que los ayuntamientos presten servicios sin un título compe-

La literatura sobre la LRSAL es ya muy abundante. No cansaré al lector con una relación detallada de la misma, que puede encontrar en cualquier base de datos. Una relación sistematizada la puede encontrar en el *Anuario de Derecho Municipal* (IDL/UAM) de los años 2014 y 2015, en concreto en el Informe Sectorial sobre Organización y Régimen Jurídico elaborado por Silvia Díez Sastre. Como monografía más reciente, véase RUIZ-RICO RUIZ, C. (2017). Y como artículo más reciente, véase BOIX PALOP (2017).

¹¹². Sobre los problemas de aplicación de la LRSAL, véase GALÁN GALÁN (2015) y VELASCO CABALLERO (2014 y 2014 bis).

tencial específico que les habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello (las comúnmente conocidas como competencias impropias). Este modelo provoca consecuencias: por un lado, difumina la responsabilidad de los Gobiernos locales (generando en no pocas ocasiones el desconcierto de los ciudadanos); por otro lado, incide negativamente sobre las arcas públicas en un contexto de crisis. Las soluciones del legislador son dos: por un lado, lo que llama «clarificación» de las competencias municipales, y por otro, el reforzamiento del papel de las diputaciones provinciales.

Una y otra «soluciones» están estrechamente relacionadas. Por ello, aunque me detendré en el análisis de la primera de ellas, será inevitable hacer una referencia a la segunda. Pudiera decirse, en términos gráficos, que la LRSAL busca achicar el espacio competencial de los municipios. Al servicio de este propósito, realza el papel de las diputaciones provinciales y las convierte en gendarmes de aquellos, poniendo en entredicho esa imagen amable de entes asistenciales de los municipios que tradicionalmente han tenido. Todo ello en pro de (o con el pretexto de) las sacrosantas «estabilidad presupuestaria» y «sostenibilidad financiera».

b) *La «clarificación» de las competencias municipales en la LRSAL*

La LRSAL mantiene, en lo sustancial, el elenco de servicios mínimos obligatorios de los municipios (con la única excepción significativa de la prestación de servicios sociales), y regula más densamente el régimen de la delegación de competencias del art. 27 LBRL. Las novedades más significativas están en el régimen de las competencias del art. 25 LBRL y en el de las complementarias o impropias.

En lo que respecta al artículo 25 LBRL, modifica la redacción de la cláusula general del apartado 1, con el propósito de impedir que los municipios se apoyen en ella para entenderse autorizados a promover toda clase de actividades y servicios relacionados con las necesidades y aspiraciones de los vecinos, esto es, como una cláusula atributiva de una competencia universal subsidiaria a favor de ellos. Los municipios ya no pueden promover «toda clase de» actividades ni prestar «toda clase de servicios» «en el ámbito de sus competencias», sino promover «actividades» y prestar «servicios» «en los términos previstos» en el propio artículo 25.

En el apartado 2 del art. 25 se introducen novedades significativas respecto de la regulación anterior. En beneficio de la autonomía municipal, expresamente se califican como *propias* las competencias de obligada atribución a los municipios a las que se refiere¹¹³. Sin embargo, en perjuicio de la autonomía

113. Cierra la vía de agua que el legislador anterior abrió al no rotular como propias las competencias del art. 25.2 LBRL, según hemos indicado en nota a pie de página.

municipal, se reduce ese listado, aunque no tanto como parece: las reducciones son más en calidad (educación, sanidad y servicios sociales) que en cantidad¹¹⁴. Pero, sobre todo, el legislador parece convertir ese listado en un *máximo*, y no en un mínimo, de manera que el legislador sectorial (estatal o autonómico) solo puede (debe) atribuir a los municipios competencias propias dentro de ese elenco. Fuera de él solo puede atribuir competencias en régimen de delegación (con la correspondiente provisión de fondos), sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 7.4. Este es el propósito indisimulado del legislador.

En lo que respecta a las competencias *complementarias* o *impropias*, la LRSAL suprime el art. 28 LBRL en el que se preveían. Sin embargo, no prohíbe a los municipios (ni a otras entidades locales –esto es novedoso–) ejercer competencias distintas de las propias y de las delegadas (art. 7.4). Ocurre que somete su ejercicio a autorización previa doble, concretada en dos informes vinculantes a emitir por la Administración competente: uno, que acredite que no se pone en riesgo la sostenibilidad financiera del municipio (informe de sostenibilidad financiera), y otro, que acredite que no se incurre en un supuesto de ejecución simultánea de un mismo servicio público con otra Administración pública (informe de «no duplicidad»)¹¹⁵.

De esta regulación extrajeron la doctrina (casi toda¹¹⁶) y el Consejo de Estado (Dictamen 567/2013) una conclusión: la LRSAL reduce las competencias municipales, especialmente las propias. Además, buena parte de la doctrina y el Consejo de Estado entendieron que el elenco del art. 25.2 suponía un *numerus clausus*, no ampliable por el Estado y las comunidades autónomas¹¹⁷. De ser cierta esta tesis, más que una reducción cuantitativa se habría producido una reducción cualitativa: se habría restringido el cuadro de competencias propias, esto es, las ejercitables con el máximo nivel de auto-

114. Sobre la reducción del listado, *vid.* TOSCANO GIL (2014). Las pérdidas más significativas son las relativas a salud, servicios sociales e inspección sanitaria. Las disposiciones transitorias 1.^a, 2.^a y 3.^a LRSAL disponen además su traslado a las comunidades autónomas en los plazos en ellas marcados, si bien prevén también que estas pueden delegarlas en los municipios. Mejor procede decir «preveían», porque la STC 41/2016 ha declarado inconstitucionales estas previsiones por razones competenciales (*vid.* f.º 13). Respecto de la disposición adicional 15 (asunción por las comunidades autónomas de competencias sobre educación) el TC hace interpretación conforme (*vid.* ese mismo f.º 13).

115. Ambos requisitos (sostenibilidad financiera y no duplicidad) se exigen también a las leyes sectoriales que atribuyan competencias propias a los municipios (art. 25.3 y 5 LBRL), así como a las delegaciones de competencias (art. 27). La diferencia estriba en que, en el caso de las competencias del art. 7.4 LBRL, se trata de requisitos que se exigen con carácter previo y son condición necesaria para su atribución.

116. Como excepción (brillante), SANTAMARÍA PASTOR (2014).

117. Véase MEDINA GUERRERO (2014), TOSCANO GIL (2014) o MATIA PORTILLA (2014). Una interpretación distinta (a la postre acogida por el TC), en VELASCO CABALLERO (2014 ter).

nomía (con plena autonomía y bajo la propia responsabilidad). El resto podría ejercerse mediante delegación, eso sí, con un nivel de autonomía sensiblemente inferior¹¹⁸. Pero no se prohíben las competencias «impropias», aunque se sujetan a estrictos requisitos previos. De todo ello resultaría no tanto una autonomía de menor cantidad como de peor calidad. La cuestión es: ¿qué hay de cierto en esta tesis? ¿Resulta menoscabada la garantía constitucional de la autonomía municipal? Antes, un apunte sobre las diputaciones.

c) *El reforzamiento de las diputaciones provinciales: un apunte*

Como ya se ha dicho, la LBRL atribuyó (directamente) a las diputaciones provinciales, como competencias propias, dos funciones genéricas muy relevantes sobre los municipios y que constituyen su núcleo competencial constitucionalmente garantizado: la asistencia y cooperación a los municipios y la coordinación de los servicios municipales. En puridad, la cooperación es voluntaria y sitúa en pie de igualdad a los sujetos que cooperan. Por el contrario, la coordinación no es voluntaria y conlleva un cierto poder de dirección del coordinador sobre el coordinado (le coloca en una cierta posición de superioridad). La función coordinadora de las diputaciones provinciales implica, por tanto, un límite al ejercicio de las competencias municipales, cosa que no ocurre con la función de asistencia y cooperación, y, por ello, debe estar sujeta a límites¹¹⁹. Cuanta más coordinación por parte de las diputaciones, menos autonomía municipal.

La LRSAL modifica el cuadro competencial de las diputaciones provinciales del art. 36.1 LBRL. Por un lado, precisa su genérica función de asistencia a los municipios con tareas concretas [letras b) y f)] que, *de facto*, ya venían realizando. Por otro lado, les atribuye la prestación directa de determinados servicios [letras c), segundo inciso, y g)] que también, *de facto*, venían realizando, pero que son fácilmente reconducibles a la función genérica de asistencia a los municipios, en tanto se lleven a cabo con su aquiescencia¹²⁰. Pero sobre todo, refuerza o pretende reforzar la genérica función de coordina-

118. Es más, algunas competencias municipales muy relevantes (sobre salud, servicios sociales, inspección sanitaria y educación), abocadas *ex lege* a ser reasumidas por las comunidades autónomas, solo podrían volver a los municipios como competencias atribuidas por delegación (disposiciones transitorias 1 a 3 y disposición adicional 1 LRSAL). El TC dio al traste con esta obligatoria reasunción de competencias por las comunidades autónomas (STC 41/2016, f.º 13).

119. Sobre los límites a la coordinación, véase lo que declaraba la STC 27/1987 en relación con la función coordinadora de las comunidades autónomas sobre ¡las diputaciones provinciales! Véase también lo que decía la STC 241/1989 (f.º 18), con base en la sentencia anterior.

120. El TC participa de este entendimiento en relación con las competencias de la letra g) (la prestación de servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios de menos de 20 000 habitantes), sometidas a su escrutinio. Para el TC, estas

ción sobre los municipios, y les atribuye una importante función de supervisión sobre los mismos en relación con los costes efectivos de sus servicios¹²¹. Me detengo brevemente en el refuerzo de la función coordinadora.

La LBRL asigna expresamente a las diputaciones provinciales dos tareas coordinadoras específicas: la coordinación de la prestación unificada de los servicios municipales de su respectivo ámbito territorial [36.1.c)] y la coordinación en relación con los planes económico-financieros de los municipios [36.1.e)], que estos deben elaborar cuando incumplan las exigencias de la LOEPSF [art. 116 bis]. Me refiero exclusivamente a la primera, sobre la que planeó la sombra de la inconstitucionalidad.

La coordinación de la prestación unificada de servicios municipales tiene dos manifestaciones muy relevantes, que hicieron saltar las alarmas de la doctrina¹²² y del Consejo de Estado. La primera es la del artículo 26.2 LBRL. Ciertamente, el texto final es muy distinto del inicial del Anteproyecto. En este se preveía que la diputación provincial (o entidad equivalente) asumiría

competencias son especificación de la competencia instrumental genérica de asistencia y cooperación a los municipios (*vid.* STC 111/2016, f.º 11).

Por el contrario, el TC considera que las competencias del segundo inciso del art. 36.1.c) LBRL (el tratamiento de residuos en los municipios de menos de 50 000 habitantes y la prevención y extinción de incendios en los municipios de menos de 20 000 habitantes) son una especificación de la competencia material genérica «prestación de servicios de carácter supramunicipal». Ahora bien, considera que la atribución de esas competencias materiales específicas a las diputaciones provinciales no lesiona la autonomía municipal, porque la intervención de aquellas es subsidiaria, esto es, cuando los ayuntamientos no procedan a la prestación de dichos servicios (STC 111/2016, f.º 11). En el fondo, esto es tanto como reconducir esas competencias a manifestaciones específicas de la función de asistencia a los municipios.

121. La LRSAL atribuye a la diputación provincial una suerte de tutela financiera sobre los municipios, vinculada a los costes efectivos de los servicios municipales. Los municipios están obligados a calcular el coste efectivo de los servicios que prestan (con arreglo a los criterios fijados por el MHAP) antes del 1 de noviembre de cada año, así como a comunicarlo al MHAP (art. 116 ter LBRL). Pues bien, compete a las diputaciones provinciales el seguimiento del coste efectivo de los servicios municipales [art. 36.1.h), primer inciso, LBRL]. ¿Consecuencias de ese seguimiento? En principio, solo de corte cooperador y, por tanto, sin incidencia sobre la autonomía municipal: cuando la diputación provincial detecte que el coste de los servicios municipales es superior al de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá su colaboración a los municipios para llevar a cabo una gestión coordinada más eficiente [art. 36.1.h), segundo inciso, LBRL]. Ahora bien, de este seguimiento pueden derivarse consecuencias mayores, las del art. 36.2.a) LBRL, al que me refiero en texto principal.

Por lo demás, directamente relacionada con el seguimiento de los costes efectivos de los servicios municipales está la participación activa de la diputación provincial –junto con la Administración que ejerza la tutela financiera de los municipios (Estado o comunidad autónoma)– en la elaboración y el seguimiento de los planes económico-financieros que los municipios deben formular en caso de que incumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria o deuda pública, o la regla de gasto [art. 36.1.e), en relación con el art. 116 bis, LBRL].

En fin, el TC ha declarado que el seguimiento al que se refiere el 36.1.h) LBRL se traduce en comprobaciones que no suponen por sí una intromisión en las decisiones del municipio sobre la organización de sus servicios [STC 101/2017, f.º 5 c)].

122. En lo que a la doctrina se refiere, *vid.* MEDINA GUERRERO (2014).

obligatoriamente la prestación directa de todos los servicios mínimos obligatorios en los municipios de menos de 20 000 habitantes, cuando la prestación de los mismos por aquellos no cumpliera un coste estándar, cuya fijación, además, correspondía al Gobierno. La trascendencia de la norma era enorme: de no cumplir un coste estándar fijado por el Gobierno, los municipios de menos de 20 000 habitantes (más del 95 % de los municipios de España) perderían la gestión de lo que constituye el núcleo básico de sus competencias. El golpe a la autonomía de gestión de estos municipios era muy fuerte.

Tras su paso por el Consejo de Estado¹²³, el texto final sufrió un «afeitado» importante: la prestación directa es solo una de las posibilidades (la otra es la gestión compartida –a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas–) que puede proponer la diputación provincial al MHAP, y además –y esto es lo relevante– la propuesta debe venir avalada por la conformidad de los municipios¹²⁴. La clave está, por tanto, en esta conformidad. Si entendemos que, sin dicha conformidad, la diputación provincial no puede formular su propuesta, no estaremos ante un instrumento de coordinación sino de cooperación. Pero si entendemos, atendiendo a la lógica de la coordinación, que la posición de los municipios no es determinante para hacer la propuesta, estaremos ante un instrumento muy poderoso de coordinación que incidiría de forma muy agresiva en la autonomía del 95 % de los municipios de este país.

La segunda manifestación relevante de la coordinación de la prestación unificada de servicios municipales es la del art. 36.2.a) LBRL. El precepto habilita a la diputación provincial a incluir en los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal «fórmulas de prestación unificada o supramunicipal» para reducir los costes efectivos de los servicios municipales, cuando detecte que tales costes sean superiores a los coordinados o prestados por ella. Esto es: el precepto, aisladamente considerado, puede interpretarse en el sentido de que faculta a las diputaciones a *imponer* a *todos* los municipios (no solo a los de menos de 20 000 habitantes) la prestación unificada o supramunicipal de *cualesquiera* servicios municipales en caso de que

123. Dictamen 567/2013.

124. En el texto final también se reduce el elenco de servicios potencialmente afectados. Ya no son todos los que prestan los municipios de menos de 20 000 habitantes, sino 6. No obstante, tras la lectura del art. 26.1 LBRL, observo que solo quedan fuera del ámbito de aplicación del apartado 2 los servicios de cementerio y alcantarillado [que deben prestar todos los municipios –letra a) del apartado 1–] y parque público y biblioteca pública [servicios que deben prestar los municipios de más de 5000 habitantes y menos de 20 001 –letra b) del apartado 1–]. De propina, es servicio potencialmente afectado la evacuación y tratamiento de aguas residuales, que no está incluido en el elenco de servicios mínimos del apartado 1, aunque sí en el elenco de competencias propias que la legislación sectorial debe atribuir a los municipios [art. 25.2.c) LBRL].

se incumpla un parámetro económico (el coste efectivo de los servicios). De entenderse el precepto así, la autonomía municipal correría un evidente peligro.

4.2.3

El sistema competencial de la LRSAL y el Tribunal Constitucional

a) *Consideraciones previas*

Como ya se ha dicho, contra la LRSAL se interpusieron 9 recursos de inconstitucionalidad: uno por la casi totalidad de la oposición parlamentaria en el Congreso antes de las elecciones del 20-12-2015, y otros 8 por Gobiernos y asambleas autonómicas. Además, 2393 municipios (de los 8118 que hay en España), que representan a más de 16 millones de habitantes (el más poblado, Barcelona), interpusieron una demanda de conflicto en defensa de la autonomía local. Por último, el Consejo Insular de Formentera interpuso un conflicto como único municipio-isla destinatario de la Ley.

El TC ha resuelto los 9 recursos de inconstitucionalidad: SSTC 41/2016 (resolviendo el recurso interpuesto por la Asamblea de Extremadura), 111/2016 (resolviendo el recurso interpuesto por la Junta de Andalucía), 168/2016 (resolviendo el recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias), 180/2016 (resolviendo el recurso interpuesto por el Parlamento de Navarra), 44/2017 (resolviendo el recurso interpuesto por diputados del Congreso), 45/2017 (resolviendo el recurso interpuesto por el Parlamento de Andalucía), 54/2017 (resolviendo el recurso interpuesto por el Parlamento de Cataluña), 93/2017 (resolviendo el recurso interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña) y 101/2017 (resolviendo el recurso interpuesto por el Gobierno de Canarias). Sin embargo, lo esencial lo han dicho las SSTC 41 y 111/2016, tanto desde la perspectiva de las competencias de las comunidades autónomas como desde la perspectiva de la garantía constitucional de la autonomía local, la que aquí interesa. La STC 41/2016, además de presentar la LRSAL (fj 2) y de encuadrarla competencialmente (fj 3), se ocupa de la nueva ordenación de las competencias municipales: en los ff.jj. 9 y 10 sienta doctrina general y en los ff.jj. 11 a 13 la vierte a las tachas concretas de inconstitucionalidad planteadas¹²⁵. Por su parte, la STC 111/2016 se pronuncia sobre las previsiones relativas a la reordenación y refuerzo de las competencias de las

¹²⁵. Contra el art. 27 en conexión con el art. 7.4 LBRL y la disposición adicional 9.^a LRSAL, en el fj 11; contra el art. 25 LBRL, en el fj 12; y contra las disposiciones adicionales 11 y 15, y transitorias 1 a 3 LRSAL, en el fj 13.

diputaciones provinciales: en el f.º 9 sienta doctrina general y en los ff.ºj. 10 a 12 resuelve las tachas concretas de inconstitucionalidad planteadas¹²⁶.

En el momento de cerrar este trabajo, el TC también ha resuelto el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por 2393 municipios (en adelante, STC 107/2017). Poco más ha podido añadir en esta sentencia, ya que sobre las tachas concretas de inconstitucionalidad alegadas en el mismo¹²⁷ se ha pronunciado el TC en las SSTC 41 y 111/2016. No obstante, en la STC 107/2017 da respuesta específica a algunos argumentos adicionales planteados por los demandantes. En esa respuesta el TC hace algunas consideraciones que revisten interés para este trabajo y a las que me referiré¹²⁸.

No procede aquí hacer un análisis exhaustivo de las SSTC 41 y 112/2016¹²⁹, ni del resto de sentencias (incluida la STC 107/2017). Mi mirada se ceñirá a averiguar si, a la luz de las mismas, se puede concluir que el sistema competencial de la LRSAL respeta o no la garantía constitucional de la autonomía local, tal como la ha construido el TC. Para responder a esta cuestión distinguiré entre las dos dimensiones de la garantía (ahora) constitucional que se derivan de la STC 32/1981.

Pero, antes, conviene saber de qué competencias estamos hablando, porque el TC, con buen criterio, ha dado nombre a los distintos tipos de competencias de la LBRL con ocasión de la resolución de los recursos planteados contra la LRSAL. En lo que hace a las competencias municipales, tras la STC 41/2016 hay que distinguir entre competencias *propias* y *delegadas* (art. 27)

126. Contra el art. 36.1.c) LBRL, en el f.º 10; contra el art. 36.1.g) LBRL, en el f.º 11; contra los arts. 26.2, 36.1.c) y 36.2, párrafo segundo, en el f.º 12.

127. La demanda fue dictaminada, como es preceptivo, por el Consejo de Estado (Dic-tamen 338/2014). De todas las tachas de inconstitucionalidad planteadas (entre ellas, contra los arts. 7.4, 25.2 y 26.2 LBRL por vulneración de la autonomía municipal), el Consejo de Estado vio motivos para formalizar el conflicto solo en relación con dos preceptos: el art. 26.2, en relación con el 116 ter LBRL, y la disposición adicional 16.ª LRSAL (esta última condenada a ser declarada inconstitucional por el TC, como así fue: *vid.* STC 112/2016, f.º 8). El resto de preceptos impugnados lo consideró ajustado a la CE, y, en particular, toda la reordenación competencial de la LRSAL.

128. En el f.º 2, el TC da por reproducida la doctrina sobre el significado y alcance de la autonomía local sentada en las SSTC 41/2016 [ff.ºj. 9 y 11 b)], 111/2016 (ff.ºj. 11 y 12), 45/2017 [f.º 3 b)], 54/2017 [f.º 4 b)] y 101/2017 [f.º 5 a)]. A partir de aquí, declara la pérdida sobrevenida de objeto de la impugnación de determinadas previsiones [art. 26.2 –parte– y disposición adicional 16 LBRL] que ya han sido declaradas inconstitucionales; y desestima, por remisión, otras impugnaciones, entre ellas las referidas a los arts. 7.4, 25.2 y 26.2 LBRL. No obstante, en la medida en que los municipios actores añaden argumentos nuevos en la impugnación del art. 7.4 y motivos nuevos en la impugnación del art. 26.2, se enfrenta a ellos en los ff.ºj. 3 (art. 7.4) y 4 (art. 26.2). Fundamentalmente merecen interés para este trabajo algunas consideraciones del TC sobre el art. 7.4.

129. Un comentario a la STC 41/2016 en DÍAZ LEMA (2016). Un comentario a las dos sentencias en ARROYO GIL (2016 bis).

y, dentro de las propias, entre competencias *propias específicas* (art. 25.2) y competencias *propias generales* (las del art. 7.4). Como su propio nombre indica, las competencias propias *específicas* «se atribuirán a los municipios de modo específico a través de normas (estatales o autonómicas) con rango de ley», con arreglo a los requisitos previstos en los apartados 3 a 5 del nuevo art. 25 LBRL. Son, por tanto, «competencias determinadas por ley sectorial». Por el contrario, las competencias propias *generales* «están directamente habilitadas por el legislador básico», esto es, «su ejercicio no requiere de una habilitación legal específica, pero es posible solo si» se dan las condiciones previstas en el art. 7.4 LBRL¹³⁰. En otras palabras, las competencias propias generales se distinguen de las competencias propias específicas «no por el nivel de autonomía de que dispone el municipio que las ejerce, sino por la forma en que están atribuidas»¹³¹.

En lo que respecta a las competencias de las diputaciones provinciales (art. 36 LBRL), la línea divisoria que traza el TC es entre competencias *instrumentales* (coordinación, cooperación y asistencia) y *materiales* (v. gr. la prestación de servicios de interés supramunicipal)¹³². Las primeras «tienen al municipio por destinatario inmediato» y «entroncan directamente con la Constitución». Son el «“núcleo” de la actividad de la provincia, “en cuanto entidad local determinada por la agrupación de municipios (art. 141.1 CE)”». Las segundas tienen por destinatario inmediato a los ciudadanos y no forman parte de ese núcleo constitucionalmente protegido¹³³.

b) *La dimensión negativa de la garantía constitucional y la LRSAL*

Ya se ha dicho (apartado 3.2) que el TC, en la sentencia 41/2016 (fj 3), resumiendo y aclarando doctrina precedente, declara que uno de los cometidos de la LBRL es concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada. Ahora bien, el Tribunal se enfrenta a una reforma de la LBRL que reduce el espacio de autonomía municipal respecto de la legislación precedente y que refuerza la posición de las diputaciones provinciales. Admitiendo esto, el TC declara que el legislador básico, siendo libre (aunque no ilimitadamente) para configurar la autonomía local en más o en menos, cumple con la Constitución concretando el mínimo de autonomía local constitucionalmente

¹³⁰. Véase el fj 10 de la STC 41/2016. Véase también, más recientemente, el fj 3 de la STC 54/2017. En verdad, el TC hace suya la terminología de VELASCO CABALLERO [VELASCO CABALLERO (2014 bis)].

¹³¹. STC 107/2017, fj 3.

¹³². STC 111/2016, fj 3.

¹³³. STC 111/2016, fj 9. En el fj 10, el TC califica expresamente la competencia del segundo inciso de la letra c) del apartado 1 del art. 36 LBRL como una especificación de la competencia material genérica de prestación de servicios de carácter supramunicipal.

garantizado: una legislación básica de mínimos es tan constitucional como una de máximos. Y, en lo que hace a la correlación de fuerzas interna entre las entidades locales, el TC declara, como también he dicho (apartado 3.4), que el legislador es libre para maximizar la autonomía de alguna de ellas (en este caso, la autonomía provincial) a costa de la otra (en este caso, la autonomía municipal), siempre que respete el mínimo de autonomía constitucionalmente garantizada a la entidad local minimizada (en este caso el municipio).

La cuestión estriba así en averiguar si la LRSAL ha respetado el mínimo de autonomía competencial de los municipios. El TC no responde abiertamente a esta cuestión, porque tampoco se le planteó abiertamente y en términos globales, pero se deduce sin dificultad la respuesta. Para el TC, las leyes (del Estado y de las comunidades autónomas) deben asegurar que los municipios tengan **competencias propias en ámbitos de interés exclusivo o prevalentemente municipal** (STC 41/2016, f.º 9, con cita de la STC 4/1981, f.º 3): este es el mínimo. Este mínimo se cumple en «un modelo básico que atribuye directamente competencias a los municipios (art. 26 LBRL), permite a las leyes (estatales o autonómicas) atribuir [a los municipios] competencias propias o, incluso, obliga a que lo hagan “en todo caso” dentro de determinados ámbitos materiales (art. 25.2 LBRL)» (STC 41/2016, f.º 11). Además, aunque el reforzamiento de las funciones de coordinación de las diputaciones provinciales puede suponer una limitación de la autonomía municipal, esta limitación está sujeta a límites, que el TC traza en la sentencia 111/2016 [f.º 12.b)] y que, como explicaré después, la LRSAL no traspasa, en la interpretación que el TC ha dado a los preceptos impugnados ante él.

En conclusión, la LRSAL no ha producido un vaciamiento de las competencias de los municipios, como sí lo hizo la norma catalana de las diputaciones provinciales que motivó la STC 32/1981. Tampoco las ha debilitado sin razón suficiente. Toda la regulación de la LRSAL, incluida la relativa a la reordenación de las competencias locales, se justifica en aras de los principios de eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), eficiencia en el uso de recursos públicos (art. 31.2 CE) y, sobre todo, estabilidad presupuestaria (art. 135 CE). En palabras de la STC 41/2016, «el art.149.1.18 CE ampara sin lugar a dudas normas básicas tendentes a introducir criterios de racionalidad económica en el modelo local español con el fin de realizar los imperativos de los arts. 32.1 y 103 CE y la estabilidad presupuestaria como norma de conducta a la que están sujetas las entidades locales (art. 135.2 CE)» (f.º 3).

c) *La dimensión positiva de la garantía constitucional y la LRSAL*

¿Es posible enjuiciar si la LRSAL satisface el derecho de participación de los municipios en las materias de interés (exclusiva o prevalentemente)

municipal? Para responder a esta cuestión es necesario distinguir entre atribución y ejercicio de competencias.

c.1. La atribución de competencias municipales y la ponderación

Debe recordarse que el TC (STC 214/1989, f.º 3) había declarado que el legislador básico era competente para fijar el sistema de atribución de competencias o los principios básicos al respecto, pero que la concreción última de las competencias locales competía al legislador sectorial (estatal o autonómico). Con base en esta declaración, la doctrina siempre entendió que la LBRL no era una norma directamente atributiva de competencias. Sin embargo, el TC, en la sentencia 41/2016, modula significativamente su posición y confirma esta modulación en la sentencia 111/2016 (f.º 9).

El TC recuerda que ya la LBRL, en su redacción originaria, contenía previsiones que habilitaban directamente (o incluso obligaban) a los entes locales a ejercer competencias incluso en ámbitos materiales propios de las comunidades autónomas. Cita expresamente los arts. 28 (competencias complementarias), 25.1 (norma que podía interpretarse como una habilitación directa a favor de los municipios también en materias de competencia autonómica), 26.1 (los servicios de prestación obligatoria) y 36.1 (que, en relación con las diputaciones provinciales, les atribuye directamente algunas competencias: todas las enumeradas expresamente en ese apartado); todos ellos preceptos impugnados en su momento ante el TC y no declarados inconstitucionales. Pues bien, el TC, modulando el alcance de la citada STC 214/1989 (a la que dedica alguna atención argumentativa), declara que las bases pueden «atribuir directamente competencias locales» en materias de competencia autonómica, con un límite y una finalidad. El límite es que no suponga un obstáculo a las competencias autonómicas («si ello no supone “un obstáculo a las competencias que corresponden” a las comunidades autónomas»), y la finalidad es «garantizar un núcleo homogéneo de derechos prestacionales del vecino» (f.º 9 de la STC 41/2016)¹³⁴.

¹³⁴. En idéntico sentido, en relación con las competencias provinciales, *vid.* STC 111/2016, f.º 10. Del f.º 9 de la STC 41/2016 se infiere que son normas básicas directamente habilitantes de competencias locales las de los actuales arts. 7.4, 26 y 36.1 LBRL. Es más, el TC expresamente declara que las competencias propias genéricas *ex art.* 7.4 LBRL están directamente habilitadas por el legislador básico, a diferencia de las del art. 25, cuya determinación corresponde al legislador sectorial (f.º 10 de la STC 41/2016).

Así las cosas, no me parece que el art. 7.4 LBRL cumpla con la finalidad de garantizar ese núcleo homogéneo de derechos prestacionales a la que el TC anuda la constitucionalidad de las habilitaciones directas de competencias por el legislador básico. Habrá municipios que se acogerán a la habilitación y otros que no, y los que se acojan deberán superar el doble filtro previo de los informes que prevé el citado art. 7.4 (y puede que no lo superen). Sin embargo, el TC [f.º 12.b)] elude pronunciarse sobre si el art. 7.4 LBRL cumple esa finalidad y, partiendo de la motivación de los recurrentes, centra su argumentación en si el precepto supone un obs-

Desde esta modulación significativa, el TC se pronuncia sobre la constitucionalidad de los preceptos concretos controvertidos. Me interesa destacar lo que dice respecto de los arts. 7.4 y 25.2.

●) *En relación con el art. 7.4 LBRL*

En la sentencia 41/2016, el TC hace una primera precisión, relativa a la norma que contiene el art. 7.4 LBRL: es una «regla habilitante general que permite a los entes locales el ejercicio de competencias no atribuidas específicamente, aunque solo ante exigentes condiciones», las que se concretan básicamente en los informes previos y vinculantes de la Administración competente por razón de la materia y la Administración que tenga atribuida la tutela financiera. Esas condiciones no son de *ejercicio*, sino de *posibilidad de ejercicio* de la competencia. Esto es, a través de tales informes, «la Administración autonómica puede llegar a impedir que el municipio ejerza una competencia que no está específicamente atribuida por ley, pero no condicionar el modo en que desarrollará la efectivamente autorizada». Si se cumplen las exigencias del art. 7.4 (no ejecución simultánea del mismo servicio público y sostenibilidad financiera), debe emitirse informe positivo y «el ente local podrá llevar a cabo la tarea “en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas” (art. 7.2 LBRL)»¹³⁵.

El foco de atención se centra, pues, en la exigencia de esos dos informes necesarios y vinculantes¹³⁶. El TC hace una segunda precisión: los informes no son propiamente controles administrativos, por lo que no resulta aplicable su doctrina al respecto, sino «la doctrina constitucional relativa a los límites que los arts. 137, 140 y 141 CE imponen a la atribución (o supresión) de competencias locales»¹³⁷, esto es, la regla general extraída de su construcción en positivo de la autonomía local como derecho de participación (o interven-

táculo a las competencias autonómicas y en si los informes previstos en este precepto lesionan la autonomía local. No ve tal obstáculo ni tal lesión y declara constitucional el precepto.

En fin, me deja perplejo la afirmación contenida en una sentencia posterior, la STC 101/2017. En su f.º 6.b) declara que la norma del art. 7.4 LBRL no es una norma atributiva de competencias, sino de pura remisión, «como con toda claridad expresa el último párrafo» de dicho precepto («En todo caso –dice ese precepto– el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las comunidades autónomas»). ¿Pero no había declarado el TC –STC 41/2010, f.º 10– que las competencias propias genéricas estaban directamente habilitadas por el legislador básico?

¹³⁵. STC 41/2016, f.º 11 b).

¹³⁶. Exigencia que, en palabras de la STC 107/2017, «incide sobre la autonomía local: el ente local no podrá desplegar servicios, incluso de interés local exclusivo o predominante, sin la decisión favorable de otra instancia territorial» [f.º 3 a)]. Para mí, estamos un típico supuesto de autorización administrativa previa. No es esto lo que sostiene el TC.

¹³⁷. STC 41/2016, f.º 11 b).

ción) en asuntos de interés local (exclusivo o predominante). Es la doctrina de la ponderación, con arreglo a la cual «habría vulneración de la autonomía local si a través de aquellos informes y exigencias materiales, el art. 7.4 LBRL hubiera impedido que los municipios intervengan en asuntos que les afectan con un grado de participación tendencialmente correlativo a la intensidad de sus intereses»¹³⁸.

El TC declara aplicable la ponderación a un precepto básico que atribuye directamente competencias a las entidades locales, pero finalmente no la aplica por considerar la impugnación del precepto preventiva: «Son ellas [las Administraciones que han de elaborar los informes previos] –no el art. 7.4 LBRL– las que podrían llegar a incurrir en la vulneración denunciada si impidieran efectivamente en casos concretos una intervención local relevante en ámbitos de interés local exclusivo o predominante, sin perjuicio de los amplios márgenes de apreciación que abren los arts. 137, 140 y 141 CE»¹³⁹. A la postre, la ponderación no es aplicable al art. 7.4 LBRL, porque la norma, en sí misma considerada, limita, pero no necesariamente vulnera, la autonomía local. La autonomía local podría eventualmente lesionarse por la Administración que emitiera informe negativo e impidiera a la entidad local prestar un servicio en un ámbito de interés local o predominante. En este caso, el control compete a la jurisdicción contencioso-administrativa¹⁴⁰.

En la sentencia 107/2017, el TC avala, lógicamente, lo dicho en la sentencia 41/2016. Pero como los demandantes plantearon argumentos nuevos, el TC (en el f3) se extiende en consideraciones sobre el art. 7.4 LBRL. No entro en todas ellas. Rescato dos que me resultan relevantes:

- 1) Para el TC, la existencia de una duplicidad competencial no ha de implicar necesariamente un informe negativo de la Administración autonómica¹⁴¹. Tendencialmente, «cuando la ponderación de los in-

138. *Ibidem*.

139. *Ibidem*.

140. Son palabras ya de la STC 107/2017: «La eventual vulneración sería imputable, no a la previsión controvertida, sino a una actuación administrativa que, en cuanto tal, es controlable por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa» [f3 b)].

Lo que viene a decir el TC: el juez no ha de limitarse a verificar si la decisión administrativa se ajusta o no al supuesto de hecho previsto en el art. 7.4 LBRL (control de legalidad), sino que ha de comprobar si la Administración ha ponderado los intereses (locales y supralocales) en juego (control de constitucionalidad).

141. El TC se refiere específicamente a la Administración autonómica. Ello es explicable a partir de los motivos de los demandantes. Para estos, «la prohibición de ejecución simultánea del mismo servicio incluida en el art. 7.4 LBRL conllevaría la prohibición de las llamadas “actividades complementarias de las propias de otras Administraciones”, singularmente las de ámbito autonómico “relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente” (antiguo art. 28 LBRL)» [párrafo primero del f3 b) de la STC 107/2017]. Sin embargo, para el TC, «de acuerdo con el

tereses locales y autonómicos involucrados arroje un saldo favorable a los primeros», «la solución más ajustada a los principios de autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) y de proximidad (art. 2.1 LBRL) puede ser el repliegue de la propia Administración autonómica y el consiguiente ejercicio de la competencia en el nivel local». De este modo, si «la Administración competente en la materia»¹⁴², «ante supuestos de efectiva ejecución simultánea, emitiera informe negativo fijándose solo en el dato de la duplicidad competencial, sin ponderar los intereses territoriales que pudieran justificar que sean otros niveles de Gobierno –incluido el autonómico– quienes dejen de realizar el servicio, podría vulnerar la autonomía de los entes locales»¹⁴³. Si he entendido bien: a la luz del principio constitucional de autonomía local (y del principio legal de proximidad), a la Administración competente que emite un informe negativo no le basta con verificar la existencia de una duplicidad o ejecución simultánea de un servicio público (lo que se infiere del tenor literal de la Ley); es necesario también que justifique (en virtud de una ponderación de los intereses involucrados) por qué debe denegar a la entidad local su prestación¹⁴⁴.

art. 7.4 LBRL, una prestación no queda automáticamente excluida como servicio municipal por el solo hecho de replicar la desarrollada en otro nivel de Gobierno, en general, o en el autonómico en particular, que es el supuesto que importa específicamente a los municipios impugnantes» [fj 3 b), párr. cuarto –la cursiva es mía–].

Por lo demás, para el TC, no cabe identificar «complementariedad» con «duplicidad», entendida esta como «ejecución simultánea del mismo servicio público» [vid. al respecto el párrafo sexto del fj 3 b) de la sentencia que resuelve el conflicto].

142. Aquí sí habla en general de «Administración competente en la materia».

143. Fj 3 b) de la STC 107/2017.

144. Si interpreto bien lo que dice el TC, debo concluir que se excede en su labor, pues hace decir al legislador lo que no dice en ningún caso, o, para ser más exactos, añade a la disposición contenida en el art. 7.4 LBRL una norma de cosecha propia: *la Administración competente emitirá informe favorable cuando no aprecie duplicidad o cuando aprecie duplicidad pero no pueda justificar, en virtud de una ponderación de intereses, que el servicio no debe prestarlo la entidad local*. Esto no lo dice en absoluto la Ley ni tampoco viene impuesto por la CE. Además, por coherencia, si procede exigir ponderación a la Administración que ha de emitir el informe de duplicidad (o no) desde la perspectiva de la autonomía local, ¿acaso no procede también exigir esa misma ponderación a la Administración que emite el informe de sostenibilidad financiera?

Yo veo las cosas de forma más sencilla: el art. 7.4 LBRL, que no vulnera *per se* la autonomía local (como dice el TC), determina que, si no hay duplicidad o, lo que es lo mismo, ejecución simultánea del mismo servicio público, la Administración competente debe emitir informe favorable, y desfavorable en caso contrario. Otra cosa es qué se entiende por «duplicidad competencial» o «ejecución simultánea de un mismo servicio». Dice el TC que, «en ausencia de una definición más precisa» de ese concepto, «habrán de ser las comunidades autónomas quienes lo especifiquen», y es esa especificación la que deberá ser sometida a control [fj 3 b), párr. séptimo, de la STC 107/2017]. A mi juicio, ese control no debe ser un

- 2) En la STC 41/2016, el art. 7.4 LBRL sortea la exigencia de ponderación, dimanante de la garantía constitucional de la autonomía local. Sin embargo, en la sentencia 107/2017, el TC, a instancias de los demandantes del conflicto, afronta una nueva exigencia al precepto, dimanante igualmente del reconocimiento constitucional de la autonomía local: la exigencia de predeterminación normativa. En palabras del TC: «Atendiendo a intereses de alcance supralocal, [las leyes] pueden conferir a instancias políticas supramunicipales [...] mecanismos de intervención que limiten la autonomía municipal, *pero deben especificar y determinar suficientemente el contenido y alcance de esas atribuciones*»¹⁴⁵ (la cursiva es mía). Para el TC, el art. 7.4 LBRL prevé una intervención administrativa que restringe la autonomía local¹⁴⁶, siendo así que «algunos aspectos de aquella intervención restrictiva han quedado normativamente indefinidos»¹⁴⁷. No obstante, acaba concluyendo que el precepto no incumple aque-

control de ponderación *ex Constitutione* (desde la perspectiva de la autonomía local), como sostiene el TC, sino un control de razonabilidad de la interpretación que de la expresión del legislador básico ha hecho el legislador autonómico. Si la interpretación que hace el legislador autonómico no es lógica ni razonable, infringirá la legislación básica y será inconstitucional (supuesto de inconstitucionalidad mediata).

Acaso lo mejor habría sido que el propio legislador básico definiera el concepto y no que lo dejara al albur de las comunidades autónomas.

^{145.} Fj 3 c) de la STC 107/2017. El TC trae a colación las SSTC 111/2016, fj 12 a) y c), y 152/2016, fj 5. En ambas sentencias el TC se pronuncia sobre normas que prevén mecanismos (muy intensos) de coordinación de las competencias municipales por parte de las diputaciones provinciales (STC 111/2016) y la Comunidad Autónoma de Andalucía (STC 152/2016). El TC parece equiparar (a efectos de control de constitucionalidad desde la perspectiva de la autonomía local) la previsión de intervención administrativa previa que supone el art. 7.4 LBRL con las previsiones legislativas de intervenciones administrativas *a posteriori*, esto es, sobre el ejercicio de las competencias locales ya atribuidas, al amparo de facultades coordinadoras.

^{146.} «El art. 7.4 LBRL, en la medida en que somete a los entes locales a aquellos informes vinculantes, constituye una restricción de la autonomía local: tales informes pueden impedir el ejercicio de competencias de fuerte interés municipal o pueden retrasarlo en el mejor de los casos» [párrafo sexto del fj 3 c) de la STC 107/2017].

Repárese en que el TC habla expresamente de «intervención» que limita la autonomía local. Supongo que con ello trata de eludir hablar de «control», lo que le obligaría a remitirse a la «vieja» doctrina de la STC 4/1981 sobre los «controles» y no a la «nueva» sobre las «intervenciones». La nueva doctrina parece ser la que recoge la STC 111/2016 [fj 12 c)], a la que tendremos ocasión de volver, y que incluye un triple test de respeto a la autonomía local por parte del legislador que establezca mecanismos de intervención administrativa que limiten la autonomía local: predeterminación normativa, justificación en la existencia de intereses supralocales y ponderación de estos con los municipales. Todo esto me parece muy confuso. Sería bueno que el TC aclarase y armonizase su doctrina sobre la autonomía local.

^{147.} *Ibidem*.

lla exigencia de predeterminación normativa¹⁴⁸. Además, justifica la incompleta regulación del legislador básico precisamente por su condición de tal: no es de extrañar que este no regule agotadoramente la intervención autonómica, antes bien, una regulación de más detalle invadiría la competencia legislativa autonómica¹⁴⁹.

●) *En relación con el art. 25.2 LBRL*

La STC 41/2016 despeja las dudas acerca de si el art. 25.2 LBRL contiene un *numerus clausus* o si es solo un mínimo, ampliable por las comunidades autónomas, siempre que se sujeten a las exigencias de los apartados 3, 4 y 5 del art. 25¹⁵⁰. Para el TC no estamos ante un *numerus clausus* y no cabe otra interpretación posible, porque, entre otras razones, ello sería manifiestamente invasivo de las competencias de las comunidades autónomas (**fj 10**). El indisimulado propósito del legislador de restringir las competencias propias al elenco del art. 25.2 LBRL y de impedir su ampliación a las comunidades autónomas queda «en agua de borrajas». Y, con ello, el TC avala la constitucionalidad de las disposiciones de los estatutos que garanticen a los municipios un mínimo de competencias propias más amplio que el del art. 25.2 en materias de competencia autonómica¹⁵¹.

Además, desde la perspectiva de la garantía constitucional de la autonomía municipal, nada hay que objetar al art. 25.2, sino todo lo contrario: el precepto «eleva el mínimo de autonomía municipal que garantiza la Constitución», pues la nueva regulación «indica específicamente materias de interés local para que las leyes asignen competencias *propias*» (la cursiva es mía) [**fj 12 a**)], cosa que no sucedía con la regulación anterior. Es cierto que en la nueva regulación desaparecen algunas materias recogidas en la legislación anterior, pero ello no es contrario a la garantía constitucional de la autonomía local: «Tales exclusiones significan que en determinados ámbitos el legislador básico ha dejado de ampliar el mínimo de autonomía local que garantiza la Constitución», pero, como no estamos ante un *numerus clausus*, nada impide que las comunidades autónomas o el legislador estatal sectorial las atribuyan

148. Fundamentalmente porque el art. 7.4 LBRL, con toda claridad, subordina el ejercicio de las competencias propias genéricas «a nada más que dos condiciones materiales», «siendo improcedentes las consideraciones de oportunidad [por parte de las Administraciones informantes] y teniendo siempre en cuenta las garantías de autonomía local, no solo las establecidas en la Constitución [...] y la legislación básica [...] sino también las eventualmente previstas en otras leyes, singularmente las de algunos estatutos de autonomía» [párrafo séptimo del fj 3 c) de la STC 107/2017].

149. *Vid.* párrafo penúltimo del fj 3 c) de la STC 107/2017.

150. Recuérdese que la tesis del *numerus clausus* la sostenían buena parte de la doctrina y el propio Consejo de Estado (sin que este último viera en ello una lesión de la autonomía municipal). Esta tesis está también presente en el recurso del que trae causa la STC 41/2016.

151. *V. gr.*, art. 84.2 del Estatuto catalán y art. 92 del Estatuto andaluz.

[igualmente **fj 12 a**)]. En fin, que respecto de ese núcleo competencial, el que «los municipios consigan o no la capacidad de intervención que para ellos reclama la Constitución (arts. 137 y 140), dependerá de lo que establezcan unas leyes que ahora deben ser necesariamente específicas», en los términos de los apartados 3 a 5 de la LBRL. En consecuencia, la ponderación tampoco es aplicable al 25.2 LBRL, sino, en su caso, a las leyes (estatales o autonómicas) atributivas de competencias sobre las materias de ese núcleo competencial.

c.2. El ejercicio de las competencias municipales y la función de coordinación de las diputaciones provinciales

Ya se ha explicado que la LRSAL refuerza la función de coordinación de las diputaciones provinciales sobre los municipios. Siendo esto una opción constitucionalmente legítima, es obvio que supone (o puede suponer) una limitación del ejercicio de las competencias propias de los municipios, y como tal, sujeta a límites. Traspasar esos límites supone lesionar la autonomía municipal.

El punto más problemático de la nueva regulación de la LRSAL está en la coordinación de la prestación unificada de servicios municipales [art. 36.1.c)] o, mejor dicho, en sus dos manifestaciones relevantes: la coordinación de la prestación de los servicios mínimos obligatorios en los municipios de menos de 20 000 habitantes, una de cuyas técnicas es la prestación directa de esos servicios por la diputación provincial (art. 26.2 LBRL); y la inclusión en el plan provincial anual de obras y servicios de fórmulas de prestación unificada o supramunicipal de los servicios municipales (de todos los municipios) cuando la diputación provincial detecte que los costes de los servicios prestados por los municipios sean superiores a los de los servicios coordinados prestados por aquella (párrafo segundo del apartado 2 del art. 36 LBRL).

El TC se enfrenta a la cuestión de si con esa función y con esas manifestaciones se vulnera la garantía constitucional de la autonomía municipal (amén de las competencias de la comunidad autónoma recurrente) en el **fj 12** de la sentencia 111/2016. Lo que resuelve es lo siguiente:

1. El art. 36.1.c) LBRL contiene una previsión genérica de facultades provinciales de coordinación similar a la clásica del art. 36.1.a) que, amén de ser una norma básica, no supone *a priori*, aisladamente considerada, una vulneración de la autonomía municipal, pues «está prevista en términos generalísimos» **[letra a) del fj 12]**. Depende, por tanto, de cómo se concrete.
2. El art. 26.2 LBRL «no niega la titularidad municipal de los servicios a que se refiere», y «se limita a prever la intervención de la diputación provincial en la gestión que lleven a cabo los municipios de menos de 20 000 habitantes». Añade que esa intervención «consiste, según

el tenor de la norma, en una “coordinación” adoptada “con la conformidad de (sic) los municipios afectados”», y concretada en un elenco «no taxativo» de técnicas posibles. Desde esta premisa, el TC considera que la norma no vulnera («no pone en riesgo») la autonomía municipal porque «el precepto asigna al municipio la posibilidad de oponerse» a cualquiera de las técnicas en que se puede concretar el 26.2, incluidas, por tanto, «las que pudieran limitar más fuertemente su autonomía». En definitiva, la puesta en marcha del art. 26.2 depende de «la voluntad municipal misma». Estamos ante un supuesto de *coordinación voluntaria* **[letra d) del f) 12]**¹⁵². La coordinación del art. 26.2 LBRL no es, pues, coordinación en sentido estricto, sino, en realidad, cooperación, y, por tanto, el precepto como tal no incide en la autonomía municipal. No hay nada que ponderar¹⁵³.

3. El TC **[letra c) del f) 12]** reconoce que el párrafo segundo del artículo 36.2.a) LBRL habilita a la diputación provincial a utilizar técni-

152. «El criterio determinante no es el económico, tampoco la decisión de otras Administraciones públicas; es la voluntad municipal misma». Ciertamente es que, de dar su conformidad el ayuntamiento, «hay una posible pérdida de autonomía», pero «esa pérdida es consentida y, en cuanto tal, no lesiva de la garantía consagrada en los arts. 137 y 141 CE» [STC 111/2016, f) 12 d), párr. séptimo].

En la sentencia 107/2017, el TC (en el f) 4) tendrá ocasión de reafirmarse en el carácter determinante de la conformidad del municipio para justificar la constitucionalidad del precepto. Los demandantes alegan que el art. 26.2 LBRL (que se refiere a la diputación provincial o entidad «equivalente»), aplicado por las comunidades autónomas uniprovinciales («entidades equivalentes» a los efectos de ese artículo), «supondría atribuir funciones típicamente municipales a un nivel de Gobierno que actúa extramuros del sistema local en contra del principio constitucional de autonomía local». Como ya he apuntado –*vid.* nota 51–, el TC afirma (por primera vez, si no estoy equivocado) que diputaciones y ayuntamientos conforman un mismo nivel (local) de Gobierno, y ello tiene reflejo institucional: los municipios –no los ciudadanos– están directamente representados en los órganos provinciales de gobierno, y ello es así porque son los destinatarios principales o directos de las competencias de asistencia, cooperación y coordinación (el núcleo competencial constitucionalmente protegido de las diputaciones provinciales). A partir de esto, el TC admite que el art. 26.2 LBRL, aplicado por comunidades uniprovinciales, implica sustraer del sistema local determinadas decisiones relativas a la gestión de servicios de titularidad local «típicamente municipales». Sin embargo, «bajo la óptica de la autonomía local, resulta a la postre irrelevante que no haya concejales integrados en la instancia territorial» que aplica el citado precepto, porque «el municipio conserva en todo caso la capacidad de oponerse» a su aplicación. La conformidad del municipio es lo relevante y por ello la norma, *per se*, no vulnera la autonomía local, ni aunque la aplique una comunidad autónoma uniprovincial.

153. No descarta el TC que los planes provinciales que sean aprobados al amparo del art. 26.2 LBRL «puedan diseñar mecanismos disuasorios de tal intensidad que solo formalmente preserven los márgenes de autonomía municipal que asegura» el precepto. Aunque, en tal caso, el problema para la autonomía municipal afectaría a esos planes, pero no al art. 26.2 LBRL.

Finalmente, el TC declaró inconstitucionales las referencias del precepto al MHAP (que recibe la propuesta de la diputación y toma la decisión final), por razones competenciales.

cas de coordinación en sentido estricto. Desde esta constatación, sienta una doctrina general muy relevante sobre la competencia de coordinación de las diputaciones provinciales: por un lado, como ya sabemos, esta competencia instrumental forma parte del núcleo funcional característico de la diputación provincial; por otro lado, en tanto supone un límite efectivo a la autonomía municipal, está sujeta a condiciones. Estas condiciones son tres: 1) debe estar específicamente atribuida y suficientemente determinada; 2) debe responder a la protección de intereses supramunicipales; y 3) debe ser ponderada («debe asegurar que el grado de capacidad decisoria que conserve el municipio sea tendencialmente correlativo al nivel de interés municipal presente en el asunto de que se trate», con cita de la STC 154/2015). He aquí la ponderación, como parte del test de constitucionalidad de respeto a la autonomía municipal que debe superar la función coordinadora de las diputaciones. A partir de esa doctrina general, el TC analiza la previsión impugnada, pero no entra a ponderar (lo que a estas alturas ya tengo por habitual). Con carácter previo, entiende que la competencia coordinadora prevista en el precepto no está suficientemente determinada. No obstante, no condena el precepto. Excluye una interpretación que sí lo abocaría a ser vulnerador de la autonomía municipal, aquella según la cual correspondería a la diputación provincial determinar las decisiones coordinadoras. Hay una interpretación alternativa, a la que se acoge: estamos ante una previsión básica, necesitada de complementos normativos (autonómico o sectorial estatal) que, en todo caso, deben dejar márgenes de participación a los municipios. Esto es: de nuevo una «patada a seguir» (que se diría en el argot del rugby), de nuevo una norma competencial básica que, a priori, no es inconstitucional, depende de cómo se concrete.

En conclusión: la LBRL reformada por la LRSAL, en las normas que fijan los criterios de atribución de competencias a los municipios (art. 25) e incluso en las que les atribuyen directamente competencias (art. 7.4), no es susceptible de ser enjuiciada desde la ponderación. Tampoco en las normas que regulan las competencias verdaderamente coordinadoras de las diputaciones provinciales [art. 36.2.a)], al limitar el ejercicio de las competencias municipales. La ponderación se anuncia como test de respeto a la garantía constitucional de la autonomía municipal, pero no se aplica, precisamente por el carácter básico de la Ley, necesitada de una concreción normativa o ejecutiva posterior. Es esta concreción la susceptible de ser controlada desde la ponderación.

5

Algunas reflexiones y alguna propuesta

5.1

Las reflexiones

La doctrina de la garantía institucional alumbrada por el TC en 1981 fue útil para hacer frente a un problema concreto: defender una entidad local (la provincia) frente a su vaciamiento competencial por las comunidades autónomas. Sin embargo, una vez configurada la autonomía local en 1985, con la LBRL, pasaron a ser otros los problemas: preservar la esfera competencial de las comunidades autónomas frente a un legislador básico omniregulador (so pretexto de su condición de garante de la autonomía local) y viceversa, preservar la autonomía local concretada en la LBRL frente a la cicatería del legislador autonómico. Andando el tiempo, un buen sector doctrinal empezó a expresar críticas a la conceptualización de la autonomía local como garantía institucional¹⁵⁴. En la misma jurisprudencia del TC existe una clara tendencia a «desinstitucionalizar» la garantía y a llamarla garantía constitucional, como ya se ha señalado.

No seré yo quien me alce en defensa de la doctrina de la garantía institucional, tal como ha sido construida doctrinalmente, pero tampoco soy enemigo de ella. Tengo para mí que, de todas las objeciones que se han formulado contra la misma¹⁵⁵, hay algunas que me parecen sorteables. Me parece sorteable la objeción de la inexistencia en 1981 de una tradición de autonomía local de la que pudiera derivarse una imagen maestra que preservar. Es sorteable ahora, lógicamente, porque con el tiempo existe ya una imagen consolidada de los entes locales como entes dotados de autonomía. Pero creo que también era sorteable en 1981 (cuando no existía una tradición histórica de autonomía local), porque ni es indispensable ni, a veces, posible acudir a la tradición histórica para construir la imagen maestra de una institución prevista en la Constitución, especialmente en una Constitución como la nuestra que establece un nuevo modelo de organización territorial. La interpretación histórica es uno más de los elementos de interpretación de la Constitución como texto normativo –ni siquiera el más importante–; texto que, por otra parte, tiene sus propios criterios o principios de interpretación. La inexistencia de una imagen arraigada de una institución no puede ser obstáculo para construir

154. En la última década del siglo pasado, *vid.* FANLO LORAS (1990), ESTEVE PARDO (1991) o GARCÍA MORILLO (1998).

155. Véase un repaso a las mismas en VELASCO (2009), págs. 39-43.

conceptualmente una institución. Hay que despegarse de Schmitt. Es más, la imagen arraigada de una institución, caso de existir no puede convertirse en una servidumbre insalvable en el proceso de interpretación constitucional.

También me parece sorteable la objeción de la innecesariedad en el contexto de una Constitución normativa. La teoría de la garantía institucional surge en el marco de la Constitución de Weimar para proteger determinadas instituciones de su vaciamiento por el legislador, toda vez que la Constitución establecía una reserva de ley, pero no una garantía frente al legislador. Esto es, se trataba de salvar el déficit de normatividad de la Constitución. En esta tesitura, en una Constitución normativa, que tiene además quien defienda su normatividad suprema, parece innecesaria esta técnica de protección.

Es cierto que nuestra Constitución es plenamente normativa y tiene un TC que la defiende. Por cierto, también es plenamente normativa la Ley Fundamental de Bonn, en cuyo marco acogió el Tribunal Constitucional Federal alemán la garantía institucional de la autonomía local. Todos los preceptos de la Constitución gozan de garantía, si bien no de la misma garantía. Lo relevante es analizar la estructura de cada precepto constitucional para ver cuál es su eficacia normativa. Pues bien, la normatividad de la CE no hace perder potencia explicativa a la idea de garantía institucional: allí donde en la Constitución hay una institución, sus rasgos definitorios están garantizados, en los términos del precepto en que se contienen. Es posible ver la garantía institucional como una especie dentro del género «garantía constitucional».

Hay, sin embargo, una objeción más difícil de sortear. Se dice que la técnica de la garantía institucional tiene un sentido puramente negativo, es un límite a la actuación positiva del legislador¹⁵⁶. Así las cosas, mal puede ser la autonomía local límite al legislador si, dado el silencio de la Constitución sobre las competencias de las entidades locales, su configuración corresponde a aquel. Difícilmente puede haber un contenido competencial que respetar por el legislador si es este el que lo determina.

Es cierto que la garantía institucional, entendida, según la tradición, como límite negativo al legislador, es claramente insuficiente como técnica de protección de la autonomía local, pero solo en la vertiente competencial. En la vertiente organizativa, la CE ha configurado, aunque sea mínimamente, la autonomía local: ha determinado cuáles son las instituciones de gobierno de las entidades locales y ha exigido que sean representativas; en particular, ha determinado la composición de los ayuntamientos y ha exigido que su órgano representativo, el pleno, goce de legitimación democrática directa.

156. Entre los constitucionalistas, salvo error por mi parte, quien primero vio este problema fue GARCÍA MORILLO (1998), págs. 32 y ss.

Esto es, ha establecido una mínima estructura que puede operar como límite *negativo* frente al legislador regulador de la organización local. Además, de la conexión entre la autonomía local y el principio democrático es también posible extraer reglas estructurales que operan *ex Constitutione* como límite *negativo* al legislador. La idea de garantía institucional como límite negativo frente a la ley puede servir.

En lo que respecta a la vertiente financiera, hay que admitir que la CE ha dicho más bien poco (art. 142), pero sí lo suficiente el TC, que ha configurado la autonomía financiera de las entidades locales *ex Constitutione* como una norma de libertad: la CE garantiza la libertad de las entidades locales para establecer sus planes de ingresos y gastos. Ciertamente es una libertad limitable por el legislador (incluso muy limitable), pero justamente esta regla de libertad se erige en límite *negativo* frente al legislador: este puede limitar esa libertad pero hasta el límite de hacerla irreconocible. La idea de garantía institucional como límite negativo frente al legislador puede también servir y opera de forma parecida a como lo hace la garantía del contenido esencial para los derechos fundamentales de libertad¹⁵⁷.

Sin embargo, la idea de garantía institucional entendida en negativo apenas sirve para la vertiente competencial de la autonomía local. Aquí el silencio de la CE es total, más allá de la obviedad de declarar que las entidades locales gozan de autonomía *para la gestión de sus intereses* (art. 137). La CE no determina cuáles sean esos intereses, ni siquiera determina las reglas para determinarlos. El déficit de configuración es prácticamente absoluto. Sirva de consuelo que este mismo déficit también lo tiene la garantía del contenido esencial como técnica aplicable a los derechos fundamentales que consisten en un *hacer* (*normativo y/o ejecutivo*) de los poderes públicos (Ilámense estos derechos «de configuración» –v. gr., la tutela judicial efectiva– y/o «de prestación» –v. gr., el derecho a la educación–)¹⁵⁸. Las disposiciones constituciona-

157. En algún lugar [CIDONCHA MARTÍN (2005), págs. 397 y ss.] rebauticé estos derechos como derechos *absolutos*, porque no necesitan de la intervención del Estado para realizar el interés que incorporan. Frente a ellos, los derechos *relativos* sí exigen esa intervención: consisten en pretensiones frente al Estado. Estas pretensiones puede consistir en un *non facere* del Estado (v. gr., derecho a que el Estado no discrimine en la creación o aplicación de las normas), pero más habitualmente consisten en un *facere*. Este *facere* puede consistir en acciones normativas y fácticas: así ocurre con los llamados tradicionalmente derechos de *prestación*, como el derecho a la educación (que exige del Estado regulación y escuelas); pero puede consistir básicamente en acciones normativas: así ocurre con el derecho al ejercicio del cargo representativo, que impone al legislador una regulación que posibilite su ejercicio (exige competencias).

158. Los que he rebautizado como derechos *relativos* (*vid.* nota anterior). La intervención del legislador respecto de estos derechos es mucho más intensa que respecto de los derechos *absolutos*. Respecto de estos últimos, la intervención del legislador es esencialmente

les que los recogen contienen, en puridad, normas finalistas: la Constitución prescribe un fin (un hacer del Estado, esto es lo que preexiste al legislador), pero no los medios para alcanzarlo, esto queda dentro de la libertad del legislador. Y resulta notablemente problemático enjuiciar la constitucionalidad del grado de cumplimiento del legislador.

En el artículo 137 CE hay una norma finalista, un mandato constituyente a los poderes constituidos para dotar de competencias a las comunidades autónomas y a las entidades locales. Se trata de un mandato parcialmente concretado en la CE y que tiene un destinatario perfectamente identificado (el estatuto de autonomía) en el caso de las comunidades autónomas. Sin embargo, ese mandato no está concretado en absoluto en la Constitución en el caso de las entidades locales y, además, no tiene destinatario identificado. Ha sido el TC el que ha convertido al legislador básico *ex art. 149.1.18 CE* en destinatario primario, que no exclusivo.

Siendo esto así, la garantía institucional, entendida exclusivamente como límite negativo frente al legislador, sirve para poco. Es una garantía débil, porque no asegura frente a aquel un concreto ámbito material de competencias en favor de las entidades locales. Solo es eficaz en casos extremos y muy claros, como el resuelto por la STC 32/1981, en el que una ley autonómica pretendía vaciar por entero de competencias a las diputaciones provinciales en beneficio de la Generalitat, pero es ineficaz frente a un legislador básico que reduzca las competencias locales, siempre que se asegure de mantener un mínimo que, por otra parte, no está predeterminado en la Constitución. Esto hay que admitirlo.

Ocurre que la STC 32/1981 no solo construyó la garantía institucional de la autonomía local en negativo, sino también en positivo, algo que se olvida a los críticos de la garantía institucional. La autonomía local garantiza a las entidades locales no un haz de competencias determinado, pero sí el derecho a participar en cuantos asuntos sean de interés (exclusivo o preferentemente) local. Admito que esta garantía «en positivo», amén de que pueda ser considerada insuficiente¹⁵⁹, es problemática para el propio TC que la alumbró, pues le obliga a llevar a cabo dos tareas. La primera es identificar los asuntos

ordenadora, consiste en establecer las condiciones de ejercicio del derecho (ejercicio que ya es posible antes de esa intervención). Respecto de los derechos *relativos* que consisten en un hacer del Estado, la intervención del legislador es esencialmente configuradora, consiste primariamente en establecer las posibilidades de ejercicio del derecho (ejercicio que no es posible sin esa intervención). Solo después de fijado el ámbito de posibilidades será factible, e incluso conveniente, establecer condiciones de ejercicio.

¹⁵⁹. Véase, por ejemplo, CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR (1998) o GARCÍA ROCA (2000). Sobre esto vuelvo más adelante (5.2.3).

de interés (exclusiva o preferentemente) local con arreglo a algún criterio de identificación, algo que el TC no ha hecho. La segunda es establecer un criterio para evaluar respecto de cada asunto de interés local si se garantiza o no ese derecho de participación, algo que el TC sí ha hecho. Ese criterio era el relativamente sencillo del umbral mínimo y ahora es el más complejo de la ponderación. Ahora bien, la necesidad de determinar, precepto por precepto de esta u otra ley impugnada, cuándo se cumple ese criterio, ha llevado al TC a descender al detalle, y lo ha convertido en un intérprete de la ley más que en un intérprete de la Constitución. La sobrecarga de trabajo que ello ha supuesto y está suponiendo para el TC es indudable¹⁶⁰.

5.2

Una propuesta interpretativa

5.2.1

La premisa: garantía constitucional (mejor que garantía institucional) de la autonomía local, pero sabiendo qué es lo que se garantiza

La doctrina de la garantía institucional supone un esfuerzo loable por dotar de un contenido mínimo e inderogable a determinados preceptos constitucionales. Sucede que, en la jurisprudencia constitucional, la garantía institucional se ha convertido en un cajón de sastre en el que cabe todo: desde instituciones propiamente dichas (*v. gr.*, la familia o la Seguridad Social) hasta principios constitucionales (*v. gr.*, la publicidad procesal), pasando por los derechos fundamentales, que son cosas cualitativamente distintas¹⁶¹.

Una cosa es que el significado de los conceptos constitucionales básicos deba ser protegido frente al legislador y otra cosa es que todo concepto constitucional que se estime básico deba ser considerado una institución. Si convenimos en que una institución es una organización o una forma de organización (pública o privada, jurídica, social o económica), no lo es la publicidad procesal. En cambio, los municipios y provincias sí son formas de organización territorial reconocidas por la Constitución con fines de protección y, además, son piezas del modelo de organización territorial. Podrían ser catalogados como instituciones, aunque, en puridad, es más correcto reservar el calificativo para los ayuntamientos y las diputaciones provinciales. Municipios y provincias son, sin más, entidades territoriales garantizadas por la Constitución.

160. Invito al lector a leer, como ejemplo, la STC 57/2015.

161. CIDONCHA MARTÍN (2009), pág. 179.

Me quedo con la expresión «garantía constitucional», porque es la expresión que se está imponiendo en la doctrina y la jurisprudencia constitucional y porque, además, es una expresión menos problemática que la de garantía institucional. Un entendimiento puramente institucional de municipios y provincias dificulta, a mi juicio, la comprensión de la autonomía local como derecho, toda vez que sostengo (frente a la confusión en que ha incurrido la doctrina del TC) que garantía institucional y derecho fundamental no son categorías idénticas, aunque tampoco contrapuestas¹⁶². Creo que es posible configurar la autonomía local como un derecho subjetivo¹⁶³. Al fin y al cabo, la configuración como derecho está presente en el lenguaje del TC desde la sentencia 32/1981; y, como sabemos, el Alto Tribunal ha abierto la vía para una configuración de la autonomía local como garantía subjetiva, al ver en el conflicto en defensa de la autonomía local un conflicto subjetivo, en el que los legitimados interponen la demanda en defensa no de un interés general en abstracto, sino de sus competencias¹⁶⁴. Pero me vale también ver en la autonomía local un derecho «reactivo o reaccional», «es decir, un derecho de defensa, pues hay una serie de acciones judiciales ordinarias (el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa) y constitucionales (singularmente el conflicto en defensa de la autonomía local, pero también la cuestión de inconstitucionalidad) que permiten al municipio defender, aisladamente o asociado, su esfera de autonomía»¹⁶⁵. Llámese derecho subjetivo o derecho reaccional, lo que se esconde detrás de la garantía constitucional es una esfera de poder atribuida a las entidades locales (a cada una de ellas) o, en palabras del propio TC, un ámbito *subjetivo de autonomía* (STC 27/2016, fj 3) o de intereses propios [STC 107/2017, fj 2 c)].

Lo relevante no es, por tanto, el rótulo (garantía constitucional), sino lo que se garantiza. Respecto de los municipios y las provincias¹⁶⁶ lo que garantiza la Constitución es su autonomía. Pero, obviamente, sin garantía de existencia no puede haber garantía de autonomía. Previa a la garantía de la autonomía es la garantía de existencia de los municipios y provincias como entidades territoriales: garantía general, no individual. En palabras del TC, referidas al municipio, pero predicables también de la provincia, la garan-

162. *Ibidem.*

163. En la misma línea, VELASCO CABALLERO (2009), pág. 45.

164. *Vid.* apartado 3.6.

165. GARCÍA ROCA (2004-2008), pág. 21.

166. También las islas, aunque la autonomía de las islas es más bien una creación jurisprudencial. Me limitaré, por tanto, a hablar de municipios y provincias, en el bien entendido de que las instituciones de las islas (cabildos o consejos insulares) asumen la tarea de las diputaciones provinciales en las mismas.

tía (institucional) no puede preservar al municipio individualmente [STC 214/1989, fj 13 c)]. El legislador puede crear, modificar o suprimir municipios y provincias, pero no suprimir el municipio o la provincia como entidad local o diluirla para pasar a identificarse con otra entidad¹⁶⁷.

Presupuesta la existencia (general, no individual) de municipios y provincias, la Constitución garantiza un modo de existir específico: la autonomía para la gestión de sus intereses (art. 137). Esta se despliega en tres vertientes: organizativa, competencial y financiera. El contenido constitucionalmente protegido frente al legislador puede construirse como límite (en negativo) en la vertiente orgánica y financiera, pero no en la vertiente competencial. En lo que sigue, hago una propuesta en relación con la autonomía competencial de las entidades locales, más en particular, de los municipios.

5.2.2

La garantía constitucional de la autonomía competencial municipal: una propuesta

Mi propuesta exige tener muy presentes a los dos legisladores que concurren en la determinación de las competencias municipales, el legislador básico estatal y el legislador sectorial (autonómico y local). Estos dos legisladores no concurren, en la práctica, en la determinación del mínimo competencial de las provincias. Ese mínimo ha sido determinado y atribuido directamente por el legislador básico (art. 36 LBRL)¹⁶⁸.

¹⁶⁷. En lo que respecta a los municipios, la creación o supresión de estos, así como la alteración de los términos municipales, quedan dentro del ámbito de disponibilidad del legislador autonómico, respetando las normas básicas del art. 13 LBRL. Lo que queda fuera de la disponibilidad del legislador (autonómico o estatal) es suprimir el municipio como entidad local o diluirlo, vaciándolo de competencias. Justamente por ello, el art. 42.4 LBRL prohíbe que la creación de las comarcas suponga la pérdida por los municipios de su competencia para prestar los servicios enumerados en el art. 26, o de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25.

En lo que respecta a las provincias, la CE fija expresamente los límites: cualquier alteración de los límites provinciales deberá ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica (art. 141.1). Cabe crear o suprimir provincias, o alterar los límites provinciales, siempre mediante ley orgánica estatal. Lo que no puede ningún legislador (estatal o autonómico) es suprimir la provincia como entidad local o diluirla vaciándola de competencias. Esto es lo que dijo el TC en la sentencia 32/1981. Sobre el intento nada inconfesable del Estatuto catalán de eliminar la provincia como entidad territorial en Cataluña y sustituirla por la veguería, véanse los ff.jj. 39 a 41 de la STC 31/2010, acaso uno de los pasajes más alambicados de esa sentencia (un auténtico encaje de bolillos).

¹⁶⁸. Ese mínimo de competencias propias puede ser ampliado por el Estado o las comunidades autónomas, mediante ley.

a) *La garantía constitucional frente al legislador básico*

Al legislador básico estatal *ex. art. 149.1.18.^a CE* le corresponde la decisión política inicial de definir los asuntos de interés municipal, fijando las reglas de atribución de competencias y, como excepción, atribuyendo directamente competencias a los municipios, dentro de los límites marcados por la CE¹⁶⁹. El legislador básico es el configurador o, más abiertamente, el creador del sistema de atribución de las competencias municipales (también de las provinciales) a partir del mandato finalista contenido en el art. 137 CE. Sin su intervención no es posible el ejercicio de las competencias municipales.

Se comprenderá fácilmente que, frente al legislador básico, la garantía constitucional es forzosamente mínima. La CE solo le exige que dote a los municipios de un mínimo de competencias, indeterminado de antemano, pues es a él a quien corresponde determinarlo. Además, le exige que ese mínimo sea de competencias propias, esto es, ejercidas bajo la propia responsabilidad, lo que implica la prohibición sobre ellas de controles de oportunidad por otras Administraciones (salvo excepción justificada) o de controles de legalidad genéricos e indeterminados. Cumplido este mínimo, forma parte de la libertad del legislador básico ir más allá, hasta el límite que representan las competencias del Estado o de las demás entidades territoriales y, antes que eso, hasta el límite que representa su condición de legislador básico. Del artículo 137 CE se deriva un mandato de mínimos y una habilitación (limitada) de máximos¹⁷⁰.

169. Esto es, siempre que no suponga un obstáculo a las competencias autonómicas y con la finalidad de garantizar un núcleo homogéneo de derechos prestacionales del vecino (STC 41/2016, fj 9). Como ya he dicho, no parece que el art. 7.4 LBRL (competencias propias genéricas) cumpla con esa finalidad –*vid. nota 134*–.

170. No comparto la tesis según la cual de la CE se deriva un mandato de optimización o maximización de la autonomía local en sentido alexiano [en particular, de la autonomía municipal: VELASCO CABALLERO (2009), pág. 45]. Nunca me ha convencido la concepción de Alexy sobre los derechos fundamentales como principios y de estos como mandatos de maximización, por dos razones, que son trasladables al «principio» de autonomía local:

– En primer lugar, porque conduce a resultados contradictorios e ilógicos: puesto que no existe jerarquía entre los derechos fundamentales, los poderes públicos están obligados por igual a maximizar cada uno de ellos. Pero no es posible que uno esté obligado a la vez a maximizar la libertad de empresa y el derecho al trabajo, por poner un ejemplo. Tampoco es posible maximizar a la vez la autonomía de las entidades locales y la de las comunidades autónomas, ambas reconocidas en el art. 137 CE y potencialmente enfrentables.

– En segundo lugar, porque la idea de mandato de maximización afecta al principio democrático, al valor pluralismo político y a la libertad de configuración del legislador. La Constitución no es un manual de instrucciones, es un marco en el que caben políticas diversas, siempre dentro del respeto a ese marco. Así, el legislador es libre de dar más o menos cancha a la libertad de empresa o al derecho al trabajo, en función de su opción política. Si opta por maximizar la libertad de empresa, está obligado a respetar el mínimo de derecho al trabajo que constituye su contenido esencial. Y viceversa. Igualmente el legislador es –debe ser– libre para maximizar la autonomía local o, en particular, la municipal, más allá del mínimo

Sé que esto es decir poco y que solo en casos muy extremos de vaciamiento competencial se activaría la garantía constitucional. Pero creo que esta ha sido la voluntad del constituyente. Este repartió las competencias sobre los distintos sectores de la realidad entre el Estado y las comunidades autónomas, y corresponde (¡qué remedio!) al legislador la tarea de detraer de esas competencias las que han de pasar a las entidades locales.

El legislador básico ha cumplido con ese mandato de mínimos. Lo ha hecho teniendo en cuenta que su labor consiste principalmente en fijar las reglas de atribución de competencias, no en atribuir directamente competencias. En lo que hace a los municipios, ese mínimo está cubierto en el artículo 25.2 LBRL, cuando dispone que ejercerán en todo caso competencias propias sobre una relación de materias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas (competencias propias específicas); y en el art. 26.1, cuando declara determinados servicios de prestación obligatoria por los municipios. En los arts. 25.2 y 26.1 LBRL, el legislador ha creado las posibilidades de ejercicio de la autonomía municipal en la vertiente competencial, cumpliendo el mandato finalista del art. 137 CE.

Fuera del mandato de mínimos (constitucionalmente obligado), pero dentro de la habilitación de máximos (constitucionalmente permitida), sitúo la posibilidad de delegación de competencias a los municipios (art. 27 LBRL), pero también la habilitación del art. 7.4 LBRL para que los municipios ejerzan competencias propias genéricas¹⁷¹. También hay que situar fuera de ese mandato de mínimos las competencias propias específicas que el legislador sectorial (estatal o autonómico) quiera atribuir a los municipios¹⁷², más allá del mínimo establecido en el art. 25.2 LBRL.

constitucionalmente protegido (siempre dentro del respeto al límite que representan otros principios constitucionales –la unidad del Estado o la autonomía de las comunidades autónomas–), pero no está obligado a ello.

Creo, por tanto, que no hay nada en la CE que obligue al legislador a maximizar la autonomía local en general, ni la municipal en particular. Respecto de esta, el legislador está obligado a proveer de un mínimo de garantía y está habilitado para ampliar esa garantía.

171. Por ello creo –frente a lo que sostiene el TC– que no procede control (constitucional) de ponderación (desde la perspectiva de la autonomía local) de los informes de duplicidad de las Administraciones competentes para emitirlos. En mi opinión, las competencias propias habilitadas por el art. 7.4 LBRL caen fuera del mínimo protegido por la CE, aunque sí dentro del ámbito legalmente establecido por el legislador básico, más allá de ese mínimo. El control de los informes negativos de duplicidad a cargo de la jurisdicción contencioso-administrativa debe ser –a mi juicio– un control exclusivamente de legalidad. Y el control de la legislación autonómica de especificación del art. 7.4 LBRL que, en su caso, se dicte (y que recae en el TC), debe ceñirse a verificar si la ley autonómica respeta la Ley básica.

172. Quiera o deba, en desarrollo de las normas estatutarias que establezcan un plus de competencias mínimas obligatorias a favor de los municipios. Estamos aquí ante una garantía estatutaria, no constitucional. Dicho sea a partir de mi convicción (no secundada por el TC)

En conclusión, frente al legislador básico, el «derecho» de participación de las entidades locales garantizado por la CE es el **«derecho» a un mínimo de competencias propias**, pero no a un mínimo determinado (o determinable) en la CE¹⁷³. La determinación de este mínimo corresponde al legislador básico. Ese derecho ha sido satisfecho: el legislador básico ha ponderado los intereses locales, estableciendo un mínimo competencial para municipios (arts. 25.2 y 26.1 LBRL) y provincias (art. 36.1 LBRL) en cumplimiento del mandato constitucional, y ampliando ese mínimo en ejercicio de su democrática libertad de configuración. La exigencia de ponderación, en relación con la LBRL, se contrae a verificar si, globalmente, cumple con el mínimo constitucional (que lo cumple), no a evaluar cada una de sus disposiciones sobre atribución de competencias locales¹⁷⁴.

b) *La garantía constitucional frente al legislador sectorial (estatal o autonómico)*

El segundo legislador que concurre en la determinación de las competencias municipales es el legislador sectorial (estatal o autonómico). Su intervención es necesaria para hacer jurídicamente efectivo el art. 25.2 LBRL, no para hacer efectivo el art. 26.1 LBRL¹⁷⁵. A él corresponde atribuir las competencias propias específicas de los municipios, pero también regular sus condiciones de ejercicio. El legislador sectorial tiene libertad para establecer condiciones a esa atribución de potestades (al fin y al cabo, la materia es de su competencia), pero es una libertad limitable en garantía de la autonomía municipal. Aquí es donde debe entrar el escrutinio de la ponderación que ha construido el TC.

Ahora bien: ¿qué legislador sectorial está sometido al escrutinio de la ponderación? He aquí las consecuencias de escorarse hacia Escila o hacia Caribdis. Si el «derecho de participación» fuera una garantía exclusivamente legal, esto es, creada por el legislador básico (art. 2.1 LBRL), el escrutinio de la ponderación recaería exclusivamente sobre el legislador autonómico,

de que los estatutos de autonomía no son normas aptas para atribuir competencias a las entidades locales.

173. «Derecho» que los municipios pueden defender ante el TC coaligados en el conflicto en defensa de la autonomía local, frente a un legislador básico que reduzca las competencias municipales por debajo de ese mínimo (que corresponde determinar al TC en el caso concreto).

174. Como, a la postre, ha acabado admitiendo implícitamente el TC, excluyendo (de entrada o de salida) el test de ponderación del escrutinio de preceptos concretos de la LBRL [vid. el apartado 4.2.3.c)].

175. Ni el art. 7.4 LBRL. Aquí la intervención necesaria (previa y determinante) es de la Administración (la competente para emitir el informe de duplicidad –o no– y de sostenibilidad financiera –o no–).

obligado como está a respetar la normativa básica¹⁷⁶. Un escrutinio negativo conduciría a la inconstitucionalidad *mediata* de la ley autonómica, por infracción de la normativa básica establecida en el art. 25.2, en conexión con el art. 2.1 de la LBRL. Las cosas serían sencillas: el legislador básico determina cuáles son los intereses locales y el legislador autonómico se atiene a ellos. Pero no el legislador estatal sectorial, pues, por mucho que el preámbulo de la LBRL atribuya a esta una especial posición ordinamental, no es canon de validez de las leyes estatales. El legislador sectorial estatal quedaría fuera de las garras del legislador básico, de su mínimo competencial y de la exigencia de ponderación. Podría hacer lo que quisiera¹⁷⁷. Este sería el precio que pagaría la autonomía local por el escoramiento hacia el *Caribdis* de la deferencia al legislador.

Sin embargo, el TC no ha seguido esta interpretación, se ha escorado hacia el *Escila* de un control intenso y extenso de la Ley. En 1981, antes de la aparición de la LBRL, creó «por cesárea»¹⁷⁸ a favor de municipios y provincias un «derecho»: el derecho constitucional de intervención en cuantos asuntos afecten al círculo de sus intereses. Como tal derecho constitucional, vincula a todos los legisladores, incluido el legislador sectorial estatal. La ventaja de esta interpretación es que la autonomía local está protegida frente a dicho legislador, cuando atribuye competencias a los municipios. El problema es que el legislador sectorial sigue sin estar vinculado jurídicamente al legislador básico. El mínimo competencial del art. 25.2 LBRL, en cuanto norma básica, no le obliga jurídicamente a atribuir competencias a los municipios ni, por tanto, a ponderar. ¿Qué mínimo le vincula entonces? El que se ve obligado a construir el propio TC, y esto es también un problema para nuestro Alto Tribunal. ¿Qué materias son *ex Constitutione* de interés local? ¿Con arreglo a qué criterio son identificables? El TC ha guardado silencio

176. Recuérdese que en el preámbulo de la LBRL se dice que todo el sistema de atribución competencial se articula desde «el derecho de las corporaciones locales a intervenir, con la intensidad y el alcance máximos que permita la implicación relativa de los intereses de las diversas colectividades territoriales», en los asuntos de que se trate, de manera que se impone al legislador sectorial una ponderación de ese criterio.

177. La LBRL sería una suerte de *Ley paraguas* para el Estado (y, en el fondo, es lo que es). El legislador estatal, ni estaría obligado a atribuir competencias a los municipios *ex art.* 25.2, ni, en caso de que hiciera esa atribución, estaría obligado a hacer ponderación alguna.

178. Utilizo una expresión que oí una vez a un insigne jurista en relación con los derechos fundamentales. Este insigne jurista decía que hay derechos fundamentales que nacen de parto natural y otros por cesárea. Los primeros son los reconocidos expresamente por la CE. Los segundos son los creados por el TC a partir de la CE (*v. gr.*, el derecho a la protección de datos de carácter personal, extraído de un mandato al legislador *ex art.* 18.4 CE). Tengo para mí que el derecho de participación de las entidades locales en los asuntos que les atañen es un derecho de creación jurisprudencial.

hasta el momento, más allá de declarar que no es necesario argumentar que el urbanismo es un asunto de interés de los municipios¹⁷⁹.

A la dificultad de identificar *ex Constitutione* las materias de interés local se unen algunos efectos colaterales. El primero es la petrificación del ordenamiento. Identificada por el TC una materia como de interés local, queda fuera de la disponibilidad del legislador, que no puede eliminarla en uso de su libertad de configuración. El segundo es el de someter al legislador sectorial autonómico a un doble límite (el que se deriva de la legislación básica y el que se deriva directamente de la Constitución) probablemente redundante, porque el elenco de materias de interés local *ex lege* y *ex Constitutione* coincidirán en buena medida¹⁸⁰. En fin, la labor del legislador básico, como legislador configurador de la autonomía local, queda degradada, pues por encima de él se sitúa la configuración del TC, erigido en legislador positivo.

Es posible ayudar al TC en este viaje que ha emprendido hacia el *Escila* de un intenso y extenso control de la Ley. Parto de no poner en cuestión la construcción del TC: de la CE (arts. 137, 140 y 141) se infiere un «derecho» de participación o intervención de las entidades locales en cuantos asuntos afecten a sus intereses. Pero vamos a ahorrar al TC la carga de determinar esos intereses, pues no le compete. Esto es algo que el constituyente ha deferido al legislador básico, sin más exigencia que la de proveer de un mínimo competencial a las entidades locales. No existen intereses locales determinados (o determinables) en la Constitución. Las dimensiones de la constitucionalidad y de la legalidad están delimitadas: la primera comprende la exigencia de un mínimo (no determinado) de competencias propias (una exigencia de hacer), y la segunda comprende las normas de atribución de competencias de la LBRL.

Ahora bien, el que la identificación de los intereses locales quede en manos del legislador básico no implica que la exigencia de ponderación recaiga solo sobre el legislador autonómico. Esta carga recae también sobre el legislador sectorial estatal, porque es una carga que deriva directamente de la Constitución, no de la Ley básica. Ello es así porque los municipios **no** tienen *ex Constitutione* «derecho» a un elenco determinado de competencias

179. El TC alemán ha sentado algunos criterios a partir del art. 28.2 GG, cuando manda garantizar el derecho de los municipios a regular bajo su propia responsabilidad, dentro del marco de las leyes, *todos* los asuntos de la comunidad local. Para el TC, por asuntos de la comunidad local se entienden asuntos que afectan a los vecinos en su condición de tales. *Vid.* al respecto RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2010.

180. Piénsese que el TC ha utilizado la LBRL como canon de interpretación para identificar el urbanismo como materia de interés local y para determinar el umbral mínimo de participación de los municipios en la realización de obras en puertos estatales (STC 40/1998, f.º 39) y aeropuertos estatales (STC 204/2002, f.º 13).

propias, pero **sí** tienen *ex Constitutione* **«derecho» a ejercer ese elenco** (el mínimo determinado por el legislador básico) **en condiciones respetuosas con su autonomía** (las que resultan –o deben resultar– de la ponderación)¹⁸¹.

Determinado por el legislador básico el cuadro de competencias que obligatoriamente han de ser atribuidas a los municipios, el legislador sectorial (estatal o autonómico), al regular su atribución, deberá hacerlo de forma respetuosa con la autonomía municipal, y es ahí donde aparece la ponderación. El escrutinio del legislador sectorial (estatal o autonómico) tendrá como parámetro directamente la Constitución y no la Ley básica¹⁸². Frente al legislador sectorial, sea estatal o autonómico, la garantía constitucional no es una garantía material (una esfera competencial determinada), sino de intensidad: un determinado nivel de intervención sobre el mínimo competencial atribuido por el legislador básico. Este nivel no puede determinarse a priori, solo cuando el legislador sectorial haya regulado y, obviamente, solo en el caso de que el asunto llegue al TC.

En tanto el TC no se pronuncie, se presume constitucional la regulación sectorial, y a ella deben atenerse los municipios, pero también los jueces, sujetos como están a la ley. Si los municipios entienden que la ley sectorial vulnera la garantía constitucional de la autonomía local, pueden coaligarse y promover un conflicto en defensa de la autonomía local. Si los jueces entienden lo mismo, deben plantear la oportuna cuestión de inconstitucionalidad al TC. Lo que estos no pueden hacer es inaplicar la ley y hacer su propio juicio de ponderación. Si el legislador sectorial ha ponderado, el juez no puede sustituir la ponderación hecha por aquel por la suya propia¹⁸³.

Mi propuesta se sirve de la jurisprudencia del TC (que asume) y se proyecta sobre las competencias municipales, aquellas que requieren una legislación en dos tiempos, la básica y la sectorial. Creo que tiene algunas ventajas.

181. Obviamente, si el legislador sectorial no hace su trabajo, tenemos un problema, porque es a él a quien compete la atribución efectiva de la competencia. Acaso sea posible pensar que, ante el silencio del legislador sectorial, los municipios están habilitados a ejercer con la máxima plenitud posible el elenco competencial del art. 25.2 LBRL, a la espera de que el legislador sectorial se digne regular. A ello ayuda el que los municipios están habilitados directamente *ex art. 26.1 LBRL* a prestar determinados servicios que caen dentro de la esfera del elenco competencial del art. 25.2.

182. Lógicamente, el legislador sectorial autonómico deberá respetar también los requisitos de los apartados 3 a 5 del art. 25 LBRL. La cuestión es si esos requisitos vinculan jurídicamente al legislador sectorial estatal. Me temo que no, a menos que, siendo generosos, ampliemos el radio de acción de la garantía constitucional. Los municipios tendrían así «derecho constitucional» al mínimo competencial del art. 25 LBRL en las condiciones establecidas por ese artículo.

183. Otra cosa es que haya lagunas en la legislación, que es tanto como decir que el legislador no ha ponderado (o no ha ponderado lo suficiente). En este caso, sí creo que el juez está autorizado a interpretar el caso concreto directamente a la luz de la garantía constitucional.

Por un lado, exime al TC de llevar a cabo el trabajo que nunca ha hecho, el de identificar (con arreglo a algún criterio) las materias de interés municipal, con la consiguiente elevación a rango constitucional. Esa identificación está deferida por el constituyente al legislador básico. Por otro lado, permite el control de la legislación sectorial estatal. Es más, permite el control de toda la legislación sectorial, estatal o autonómica, a través del conflicto en defensa de la autonomía local, toda vez que el parámetro de control es claramente la CE y no la LBRL, a la que el TC niega la condición de parámetro de control en el citado conflicto, como ya sabemos. Se supera así una de las estrecheces que ha impuesto el Alto Tribunal al acceso a ese proceso constitucional¹⁸⁴.

5.2.3

Un apunte final: sobre la ponderación como método de control de la legislación sectorial y el Tribunal Constitucional

Decía páginas atrás que el TC ha efectuado un viraje en lo que hace al criterio o estándar de intervención local que debe respetar el legislador sectorial cuando atribuye competencias a los municipios. Ha pasado del criterio del umbral mínimo al criterio de la ponderación entre el interés local y el interés supralocal implicado. Si el umbral mínimo es límite fijo y generalizable, no ocurre lo mismo con el de la ponderación. El grado de intervención local garantizado constitucionalmente sobre cada materia es móvil, depende del peso que en el caso (legislativo) concreto tengan los intereses implicados. Pesar entre intereses (entre principios) es tarea difícil y tiene mucho (muchísimo) de discrecional. Además, la solución que se adopte para ese caso (legislativo) no es generalizable a casos (legislativos) distintos que se planteen en relación con la misma competencia, habrá que proceder a ponderar de nuevo. El TC se ha autocargado de un trabajo adicional al que ya tenía.

La ponderación como método interpretativo alternativo al tradicional (el de la subsunción) tiene partidarios acérrimos y detractores también acérrimos.

184. Soy consciente de que es una propuesta hecha «en el alambre», por así decirlo, pero, en el fondo, no más en el alambre que otras. Sé que el legislador sectorial estatal no está vinculado jurídicamente al legislador básico. Si un legislador sectorial estatal futuro sustrajera a los municipios alguna materia del art. 25.2 LBRL, nada podría hacerse. En el fondo, ello sería una reforma de la LBRL. La garantía constitucional que propongo no es operativa frente a la sustracción de competencias municipales, pero sí frente a la atribución de competencias municipales sobre las materias del 25.2 llevada a cabo por el legislador estatal sectorial. En relación con el elenco del art. 25.2 LBRL, el legislador estatal sectorial puede detraer a los municipios una competencia concreta y atraerla para sí (si está dentro del ámbito de sus competencias), pero no puede atribuirla a los municipios de cualquier modo.

mos. No entro en esta polémica¹⁸⁵. Asumo que el TC ha acogido este criterio para sí (como canon de control de leyes por vulneración de la autonomía local), y me pregunto si ha sido consecuente con lo que significa. Para ello, vuelvo sobre la STC 152/2016, en la que el Tribunal intenta precisar los pasos que implica la ponderación.

Importa conocer el caso concreto. Se trata de un conflicto en defensa de la autonomía local promovido por el Ayuntamiento de Abrucena y otros 111 municipios andaluces contra diversos preceptos de la *Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía*, por el único motivo alegable en este proceso: vulneración de la autonomía local. En su fj 4 el TC resume lo que llama «doctrina sobre las competencias locales». En lo que aquí importa, el TC, de modo un tanto reiterativo, declara que, a partir de los criterios generales sentados por el legislador básico estatal, corresponde a las comunidades autónomas especificar las atribuciones de los entes locales. En el ejercicio de esta tarea («a la hora de distribuir funciones») gozan de libertad de configuración, bien que no ilimitada. El límite está en la necesidad de asegurar en todo caso «el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración», lo que se traduce en la necesidad de graduar respecto de cada materia el alcance o intensidad de la intervención local, «en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales» implicados. Hasta aquí, nada nuevo¹⁸⁶.

En el fj 6, el TC procede a enjuiciar, a partir de esa doctrina general, un precepto impugnado de la Ley andaluza de aguas, el párrafo primero del art. 32.4: «Será obligatoria la gestión de los servicios del agua *dentro del sistema de gestión supramunicipal* del agua de uso urbano *cuando resulte necesario* por razones técnicas, económicas o ambientales y así es establezca mediante resolución motivada de la persona titular de la Consejería competente en materia de agua, *previa audiencia a los municipios interesados*» (las cursivas son mías). A juicio de los recurrentes, el precepto vulnera la autonomía local, pues condiciona el ejercicio de una competencia local a lo que disponga una resolución administrativa. En realidad, la presunta vulneración estriba en que

185. Un ejemplo –de altísimo nivel– de esta polémica en ATIENZA RODRÍGUEZ y GARCÍA AMADO (2016).

186. Repárese en que el TC dice que el legislador autonómico es libre para atribuir las competencias locales de diversas formas. La garantía constitucional de la autonomía local es límite al legislador, no directriz de actuación. Esto es: el legislador autonómico no está obligado a maximizar la autonomía local. Es libre de maximizarla o no, más allá del mínimo. Sucede que el mínimo que sirve de límite ha cambiado. Si antes era un límite fijo (el umbral mínimo) ahora es un límite móvil, que depende del peso de los intereses implicados.

se impone la gestión centralizada de un servicio que corresponde a los ayuntamientos si se da determinado supuesto.

Al enjuiciar este precepto, el TC intenta precisar el método de control en torno a tres pasos. Para el TC, corresponde determinar:

i) Si hay intereses supralocales que justifiquen que la Comunidad Autónoma haya dictado esa regulación.

El TC los encuentra: la existencia de competencias propias de la Comunidad Autónoma en materia de aguas, medio ambiente y régimen local en los términos previstos en los arts. 50, 57 y 60 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

En realidad, esto no es un juicio de ponderación, sino presupuesto del mismo (condición de posibilidad). Solo se puede ponderar entre dos «objetos». Si falta uno de ellos (los intereses supralocales) no hay posibilidad de ponderación.

Además, siempre que la Comunidad Autónoma sea competente sobre la materia habrá intereses supralocales en juego, lo que convierte en obvio este test: hay intereses supralocales siempre que la Comunidad Autónoma es competente, pero la Comunidad Autónoma solo puede regular las competencias de los municipios si es competente en la materia de que se trate. El juicio al que se refiere este paso no es, como digo, un juicio de ponderación, sino un juicio de competencia: ¿Es la Comunidad Autónoma competente sobre la materia? Si no lo es, no hay nada que ponderar, estaremos sencillamente ante una ley viciada de incompetencia. Si lo es, procede ir al paso 2.

ii) Si el legislador autonómico ha ponderado los intereses municipales afectados.

Para el TC, el legislador autonómico los ha ponderado en cuanto no excluye a los municipios de su derecho a intervenir en lo relativo a la gestión del agua y sus usos: se prevé la audiencia de las entidades afectadas tanto para la determinación del ámbito territorial de cada sistema supramunicipal que pretenda constituirse (art. 32.3) como para la prestación del servicio mediante la constitución de un sistema de gestión supramunicipal (art. 32.4).

Esto me recuerda al antiguo criterio, el del umbral mínimo. La gestión centralizada se impone a los municipios, den o no su conformidad, pero se les da audiencia antes. Basta con incluir algún tipo de participación, por débil que sea, para que se entienda respetado este paso.

En realidad, tampoco estamos aquí ante un juicio de ponderación, sino ante otro presupuesto de la misma. Procede ponderar entre intereses (locales y supralocales) en la medida en que la norma haya previsto la presencia de intereses locales. Si no la ha previsto, si los ha excluido,

tampoco se puede ponderar, porque nos falta uno de los elementos de la ponderación¹⁸⁷.

En conclusión, i) y ii) son pasos previos al juicio de ponderación. A través de ellos se identifican en el caso concreto los dos intereses que habrá que pesar en la ponderación propiamente dicha.

iii) Si el legislador autonómico ha asegurado un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de tales intereses.

Aquí es donde debe entrar en juego la ley de la ponderación. Aquí es donde el TC debe fajarse y valorar el grado de afectación de los intereses en juego. A simple vista, el interés local resulta muy intensamente afectado: se priva a los municipios de la gestión individual de los servicios de agua y se les impone la gestión supramunicipal, sin más trámite que el de audiencia. El grado de satisfacción del interés supralocal debe ser, por tanto, muy intenso para superar el test de ponderación. Las razones que justifican la gestión supramunicipal del servicio de aguas han de tener mucho peso y esto hay que argumentarlo. El TC debe sopesar (en verdad, desde la más absoluta discrecionalidad).

A la hora de la verdad, el TC no sopesa. Se limita a declarar que la intervención local está asegurada, en la medida en que las entidades locales participan en la gestión del sistema supramunicipal a través de entes supramunicipales de base asociativa (art. 14.1 de la Ley andaluza de Aguas) o, indirectamente, a través de las diputaciones; y participan también en la ejecución de las infraestructuras de aducción y depuración mediante los correspondientes convenios con la Junta de Andalucía (art. 31.1). Nada dice el TC acerca de si esa intervención *es o no tendencialmente correlativa a la intensidad de los intereses* afectados. Esta argumentación no añade nada nuevo a la propia del criterio del umbral mínimo de participación.

En realidad, los verdaderos argumentos los encontramos después. El TC hace un quiebro y concluye que el art. 32.4 no vulnera la autonomía local por dos razones:

1) Porque no impide o hace inviable la prestación por los municipios de los servicios de su competencia. Esto es, no se vacía de contenido la com-

¹⁸⁷. Si la norma no ha previsto la presencia de los intereses locales (por muy débil que sea), entiendo que tampoco se pasa al tercer paso y el precepto es inconstitucional. Si estoy en lo cierto, este paso cobra importancia porque garantiza, en todo caso, un mínimo de participación local (por débil que sea). Esto es algo que no asegura la ponderación (y es una de las críticas que se formulan a la misma como método de interpretación): si el grado de importancia de la satisfacción de uno de los principios es muy relevante, el sacrificio del otro puede ser tal que no quede prácticamente nada de él. La ley de la ponderación puede conducir en algún caso al sacrificio total del principio limitado, cuando la intervención legislativa se muestre suficientemente justificada en aras de la satisfacción del otro principio.

petencia local, como se declara dos párrafos antes: «No se priva a los municipios de la titularidad de sus competencias pues el precepto se refiere a la forma de “gestión de los servicios del agua de los municipios”, con lo que se atiende a intereses supramunicipales sin dejar de tomar en consideración los municipales».

2) Porque el derecho a intervenir se instrumenta a través de los cauces señalados, que se dan por suficientes, máxime teniendo en cuenta que «las competencias municipales sobre abastecimiento de agua no deben abarcar siempre la totalidad de las facultades posibles, al tratarse de una responsabilidad compartida entre los distintos niveles competenciales».

Esto son los argumentos relevantes. Como se ve, poco tienen que ver con los propios de la ponderación. El primero es el argumento de la dimensión negativa de la garantía institucional, plasmado en el f.º 3 de la STC 32/181: el legislador puede disminuir o acrecentar las competencias locales, pero no eliminarlas por entero, y su debilitamiento solo puede hacerse con razón suficiente¹⁸⁸. El segundo es el argumento de la dimensión positiva de la garantía institucional plasmado en el f.º 4 de esa misma sentencia (la autonomía local como derecho de participación) y precisado con el argumento del umbral mínimo de participación, plasmado en la STC 159/2001. Se anuncia ponderación, se precisa en qué consiste (sin excesivo acierto), pero al final no se aplica.

No es riguroso el TC al decirnos que su test de control de la garantía de la autonomía local es la ponderación, si realmente no lo aplica con todas sus consecuencias. Pero pienso que hace bien en no aplicarla con todas sus consecuencias, y que haría bien en simplificar el test de control del legislador sectorial, cuando atribuye y regula el ejercicio de competencias a los municipios. El viaje hacia el Escila de un intenso control de la ley que emprendió en 1981 es ya lo suficientemente problemático como para añadirle los problemas argumentativos que comporta la ponderación, tomada en serio. Creo, a la postre, que los razonamientos verdaderamente empleados en la STC 152/2016 son coherentes con su entendimiento de la autonomía local como garantía de mínimos: respetar la libertad del legislador sectorial competente para regular las competencias municipales, siempre que la limitación que de esa regulación derive responda a una finalidad razonable, no vacíe la competencia municipal y se garantice un

¹⁸⁸. En el párrafo último del f.º 6 de la STC 152/2016, que estoy comentando, se dice: «Además ha de repararse en que, conforme al propio tenor literal del precepto (impugnado), la decisión ha de estar justificada en razones técnicas, económicas o ambientales, las cuales han de ser valoradas caso por caso y expuestas en una resolución motivada».

mínimo de intervención a los municipios¹⁸⁹. Lo que no es coherente es llamar a esto ponderación.

Cuestión distinta es si este entendimiento minimalista de la autonomía municipal es el que se merecen los municipios, entidades territoriales cuyos órganos de gobierno gozan de legitimación democrática directa y en los que, al fin y al cabo, se desarrolla el día a día de nuestra existencia. En puridad, es a lo que aboca la concepción de la autonomía local como derecho de participación; una concepción que, no nos engañemos, deja a la autonomía municipal en una posición muy vulnerable frente al legislador sectorial, el configurador en última instancia de la misma. Como se ha dicho gráficamente, «participar en todo es no tener competencia en nada», siendo así que «el espacio local queda en manos de las llamadas –mediante un eufemismo– “leyes sectoriales”», lo que es algo así como «dejar las ovejas al cuidado del lobo»¹⁹⁰. Tanto la doctrina del umbral mínimo como la de la ponderación son poca garantía, si se parte de ese entendimiento minimalista frente al legislador sectorial. La garantía constitucional de la autonomía local lo aguanta (casi) todo.

En descargo del TC puede alegarse que no es mucho lo que podía hacer ante el absoluto silencio de la CE sobre las competencias locales, y ante el hecho de que el legislador básico dejó en manos del legislador sectorial la atribución del núcleo duro de las competencias municipales¹⁹¹. Sin embargo, ya puestos a practicar el activismo jurisdiccional, acaso podría sugerirse a nuestro TC una lectura más generosa de la autonomía municipal, sirviéndose de las posibilidades que le ofrece la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL), a la que ha acudido en algunas ocasiones como herramienta interpretativa para iluminar la autonomía local¹⁹².

189. Véase también la STC 45/2017, f.º 3.b). En ella se declara que el art. 92 bis LBRL, introducido por la LRSAL, restringe, pero no anula por completo, la capacidad decisoria de los entes locales en lo que atañe a la selección y a las tareas administrativas relacionadas con los funcionarios con habilitación de carácter nacional; y, además, responde a finalidades constitucionales legítimas.

190. GARCÍA ROCA (2004-2008), pág. 18.

191. A su vez, en descargo del legislador básico es posible argüir también que se ha hecho lo que se ha podido (y más). La Constitución repartió la tarta competencial entre el Estado y las comunidades autónomas, y se olvidó de las entidades locales. En esta tesitura, bastante es que una ley ordinaria mande al Estado y a las comunidades autónomas atribuir competencias a los municipios, trayéndolas de las suyas propias (constitucional o/y estatutariamente establecidas), e, incluso, atribuya directamente competencias a los municipios en ámbitos de competencia estatal o autonómica. Todo ello al amparo de un título competencial (el del art. 149.I.18.ª CE) que se ha estirado como un chicle para hacerle decir que en él están incluidas como submateria las bases del régimen local y, dentro de ellas, la garantía de la autonomía local.

192. Es el caso de la STC 233/1999 (f.º 11), en la que el artículo 9.3 CEAL sirvió al TC para precisar la autonomía tributaria local protegida por la CE. Es también el caso de la STC 132/2012 (f.º 4): en ella dice el TC, en línea con jurisprudencia precedente (STC 240/2006,

En la Carta, yendo más allá de la proclama del llamado principio de subsidiariedad o de proximidad (art. 4.3), se dice que «las competencias encomendadas a las entidades locales, deben ser normalmente plenas y completas», aunque se añade –ciertamente– que «no pueden ser limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley» (art. 4.4). ¿Por qué no dar la vuelta a las cosas? ¿Por qué no podría el TC entender que el derecho de participación *ex art. 137 CE* implica *prima facie* que los municipios tienen derecho a ejercer plenamente las competencias que constituyen su mínimo constitucionalmente protegido¹⁹³? ¿Por qué no entender que el legislador sectorial puede limitar ese amplio contenido, pero solo con justificación rigurosa¹⁹⁴? La garantía constitucional ya no consistiría en un contenido mínimo de autonomía local frente al legislador sectorial, sino en un contenido amplio *prima facie*, eso sí, acotable al mínimo competencial constitucionalmente protegido y limitable, pero con justificación rigurosa. Es otra lectura, tan susceptible de críticas como la que sostiene ahora el TC, pero tan posible como esta¹⁹⁵.

fj 8), que «puede hablarse de similitud de la noción [de autonomía local] elaborada por este Tribunal con la acogida en la Carta Europea de Autonomía Local». E incluso más contundentemente, en la sentencia 148/2012 (fj 15), el TC no es que encuentre similitud, es que directamente hace suya la noción de autonomía local del art. 2.1 de la Carta: «[...] el contenido de la autonomía local “se concreta en el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes” (por todas, STC 204/2006, de 20 de julio, fj 8)».

La literatura sobre la Carta es abundantísima. Entre las monografías que se han ocupado de ella, valga, como muestra, CAAMAÑO (2003), LASAGABASTER (2007) y, más recientemente, ALMEIDA (2016).

193. Mínimo indeterminado en la CE y determinado por el legislador básico, como ya he dicho, y que integran las competencias propias específicas obligatorias del art. 25.2 LBRL y, dentro de ellas, los servicios obligatorios del art. 26 LBRL. *Vid.* apartado 5.2.2.

194. Otra cosa es qué se ha de entender por justificación rigurosa. Creo que si se entiende que el contenido de la autonomía local sobre la materia es *prima facie* un contenido amplio, aunque limitable por el legislador sectorial, nada obstaría a la aplicación del principio de proporcionalidad al completo [en defensa de la aplicación de este principio, *vid.*, por ejemplo, ORTEGA (1997); en contra, SARMIENTO (2003)]. Pero a mí me vale con someter al legislador a un doble control: en primer lugar, verificar que la limitación responde a una finalidad razonable de protección de intereses supralocales; y, en segundo lugar, verificar que la limitación no va más allá de lo necesario para la protección de ese interés supralocal.

195. Una lectura de la autonomía local en este sentido, en GARCÍA ROCA [2000 y 2004-2008]. Insisto en que no es una lectura que obligatoriamente se infiera de la CE, pero sí que es posible. Insisto también en que esta lectura posible la acoto al mínimo competencial constitucionalmente protegible. No sostengo la tesis de la competencia universal de los municipios, limitable por ley.

Por lo demás, no es contradictorio sugerir esta lectura y descreer al mismo tiempo de la idea de «mandato de maximización» (*vid.* nota 170). Repárese en que la autonomía municipal amplía *prima facie* que se sugiere no se predica de todas las competencias municipales, sino solo de su núcleo mínimo constitucionalmente protegido (no me cansaré de repetirlo).

6

A modo de epílogo

En 1981, el TC se enfrentó a un caso: una ley transfería a la Generalitat las competencias de las diputaciones provinciales catalanas. Era un caso claro de vaciamiento competencial, era un caso claro de lesión de la autonomía para la gestión de los intereses provinciales garantizada en el art. 137 CE. El TC declaró lo que era obvio: que esa Ley eliminaba prácticamente por entero las competencias provinciales. Podía haberse quedado ahí. Podía haber pensado que no le competía a él resolver los silencios del constituyente. Sin embargo, quiso ir más allá y emprendió el viaje hacia la construcción en positivo de la autonomía local.

De ese viaje y de las dificultades que ha implicado trata este artículo. Es muy de valorar el esfuerzo hecho por el TC, con sus deficiencias, las propias de toda obra humana. Pero, como no se critica a quien no se respeta —y yo respeto mucho al TC—, en este artículo también se desliza la crítica, aunque constructiva. A tal efecto, alguna propuesta he aportado que, sin duda, merecerá a su vez reproches, porque se mueve «en el alambre», dada las insuficiencias de nuestro texto constitucional. En esta materia, no es fácil hacer otra cosa que funambulismo jurídico-constitucional.

En defensa del TC, digo que estoy en contra de una cierta idea cabalística de la Constitución, como un texto en el que está todo, solo que oculto detrás de lo que se dice expresamente, de manera que basta con desvelarlo. No es esto: el constituyente ha guardado silencio sobre muchas cosas y, si lo ha hecho, no debemos presumir *ipso facto* que detrás del silencio haya otra cosa que no sea la deferencia al legislador. También estoy en contra de cierta idea del TC como un titán que todo lo puede. Tampoco es esto: el TC no puede ni debe hacer el trabajo que no hizo el constituyente, pero tampoco el trabajo que debería hacer eso que llamamos «poder constituyente constituido», el poder de reforma. Flaco favor le ha hecho al TC la inactividad de ese poder.

Además (y este es el argumento relevante), no se manda al legislador sectorial que optimice la autonomía municipal, sino que se le prohíbe que limite su ámbito (*prima facie* amplio) injustificadamente.

A la postre, en lugar de proclamar un derecho genérico (el derecho de participación en todos los posibles asuntos de interés local), quizá sea más respetuoso con la autonomía municipal acotar ese derecho a un mínimo competencial (el que se decida políticamente), pero dándole un contenido amplio (*prima facie*). Los municipios deberían poder ejercer con razonable amplitud las competencias que integran ese mínimo, deberían poder llevar a cabo políticas propias sobre ellas y no limitarse a administrarlas en los estrechos márgenes impuestos por el legislador sectorial. Como contrapartida, existe un amplio margen constitucional para reforzar legislativamente los controles (externos e internos) sobre el ejercicio de esas competencias.

Con la anterior reflexión estoy invitando a hacer reformas constitucionales, más que a seguir la senda del activismo jurisdiccional y doctrinal. Es más que conveniente abordar reformas en la organización territorial de nuestro Estado y esas reformas no pueden olvidar a las entidades locales, que son parte de esa organización. En particular, sería bueno que la Constitución dejase de guardar silencio sobre las competencias de las entidades locales. Algunas propuestas sensatas se han hecho y pueden hacerse. Yo mismo me animaría a ello, pero me detengo. No está obviamente en mis modestas manos, ni en las de los juristas, reformar la CE, sino en las de los políticos, y los esfuerzos inútiles producen no ya melancolía, sino una profunda irritación. ¡Ojalá esté equivocado!

7

Bibliografía citada

- ALEXY, R. (1997): *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales.
- ALMEIDA CERREDA, M. (2016): «El XXX Aniversario de la Carta Europea de Autonomía Local: justificación y explicación del análisis comparado de su aplicación en España y Portugal». En *Dereito: Revista xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, n.º Extra 1.
- ARAGÓN REYES, M. (2011): «Autonomía local». En Aragón Reyes, M. (dir.) y Aguado Renedo, C. (coord.): *Organización general y territorial del Estado. Temas básicos de Derecho Constitucional*, t. II, Civitas-Thomson Reuters.
- ARROYO GIL, A. (2016): «Autonomía local. Una reflexión constitucional». En Tudela Aranda, J. y Garrido López, C. (coords.): *La organización territorial del Estado, hoy. Actas del XIII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch.
- ARROYO GIL, A. (2016 bis): «Otra vuelta de tuerca a la autonomía local. Breve comentario a las SSTC 41/2016, de 3 de marzo, y 111/2016, de 9 de junio». En *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 38.
- ATIENZA RODRÍGUEZ, M. y GARCÍA AMADO, J. A. (2016): *Un debate sobre la ponderación*, Palestra-Temis.
- BOIX PALOP, A. (2017): «El régimen local tras el fracaso de la reforma de 2013». En *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 68.
- CAAMAÑO, F. (coord.) (2003): *La autonomía de los entes locales en positivo*, Fundación Democracia y Gobierno Local.

- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. (1998): «El debate sobre la autonomía municipal». En *Revista de Administración Pública*, n.º 147.
- CIDONCHA MARTÍN, A. (2005): «El control del Gobierno desde la perspectiva del parlamentario individual». En Aragón Reyes, M. y Gómez Montoro, A. J. (coords.): *El Gobierno. Problemas constitucionales*, CEPC.
- CIDONCHA MARTÍN, A. (2009): «Garantía institucional, dimensión institucional y derecho fundamental: balance jurisprudencial». En *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 23.
- DÍAZ LEMA, J. M. (2016): «La STC 41/2016: aval del Tribunal Constitucional a las medidas relativas a la planta local y a la reordenación de las competencias locales de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre». En *REDA*, n.º 181.
- ESTEVE PARDO, J. (1991): «Garantía institucional y función constitucional de las bases del régimen local». En *REDC*, n.º 31.
- FANLO LORAS, A. (1990): *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales.
- FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A. (2014): «La reordenación de las competencias municipales: ¿Una mutación constitucional?». En *Anuario del Gobierno Local 2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic.
- GALÁN GALÁN, A. (2015): «La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local». En *REALA*, n.º extraordinario.
- GARCÍA MORILLO, J. (1998): *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons.
- GARCÍA ROCA, J. (1997): «Sobre la posibilidad de configurar una acción para la defensa de la autonomía local por sus propios titulares ante el Tribunal Constitucional». En García Roca, J. y otros: *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*.
- GARCÍA ROCA, J. (2000): «El concepto actual de autonomía local según el bloque de la Constitucionalidad». En *REALA*, n.º 282.
- GARCÍA ROCA, J. (2004-2008): «Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (un desarrollo constitucional pendiente)». En *REALA*, n.º 294-295.
- JIMÉNEZ CAMPO, J. (1998): «Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el Derecho español». En *REDC*, n.º 53, págs. 33 y ss.
- LASAGABASTER HERRARTE, I. (2007): *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Iustel.
- LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (2015): *Manual de Derecho Local*, Iustel.

- MATIA PORTILLA, F. J. (2014): «La autonomía local en tiempo de crisis (una valoración crítica de algunos contenidos de la Ley 27/2013)». *Working Papers 02*.
- MEDINA GUERRERO, M. (2003): «La garantía constitucional de la suficiencia financiera de las entidades locales». En *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 1.
- MEDINA GUERRERO, M. (2014): *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2011): *Tratado de Derecho Municipal*, Iustel (3.ª ed.).
- ORTEGA ÁLVAREZ, L. I. (1997): «El principio de proporcionalidad como garante de la autonomía local». En *Anuario del Gobierno Local 1997*.
- PAREJO ALFONSO, L. (1981): *Garantía institucional y autonomías locales*, Instituto de Estudios Locales.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.^a (2010): «Alemania». En Velasco Caballero, F. (dir.): *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados*, Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autònòmics.
- RUIZ-RICO RUIZ, C. (2017): *Reforma de la Administración Local y problemática jurídico constitucional*, Tirant lo Blanch.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1990): *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2001): «Artículo 75 bis». En Requejo Pagés, J. L. (coord.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional/Boletín Oficial del Estado, págs. 1175 y ss.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2011): «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local». En Muñoz Machado, S.: *Tratado de Derecho Municipal*, Iustel (3.ª ed.), págs. 337 y ss.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (1982): «Notas sobre la sentencia de las Diputaciones Provinciales». En *REDC*, n.º 6.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2014): «El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge». En Santamaría Pastor, J. A. (coord.): *La reforma del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local.
- SOSA WAGNER, F. (2005): *Manual de Derecho Local*, Aranzadi.
- TOSCANO GIL, F. (2014): «El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local». En *REDA*, n.º 165.
- VELASCO CABALLERO, F. (2009): *Derecho Local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons.
- VELASCO CABALLERO, F. (2011): «Conflictos en defensa de la autonomía local». En Muñoz Machado, S.: *Tratado de Derecho Municipal*, Iustel (3.ª ed.), págs. 605 y ss.

- VELASCO CABALLERO, F. (2011 bis): «Régimen local en el Estatuto catalán tras la STC 31/2010». En *Revista General de Derecho Constitucional*, n.º 13.
- VELASCO CABALLERO, F. (2014): «Desarrollos normativos autonómicos de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local». En *Anuario de Derecho Municipal*, n.º 8.
- VELASCO CABALLERO, F. (2014 bis): «El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas comunidades autónomas». En *Revista catalana de dret públic*, n.º 48.
- VELASCO CABALLERO, F. (2014 ter): «Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local». En Santamaría Pastor, J. A. (coord.) (2014): *La reforma del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, págs. 75 y ss.