I.

La garantía constitucional de los entes locales

El estatuto constitucional de los entes locales

Eva Nieto Garrido
Catedrática de Derecho Administrativo.
Universidad de Castilla-La Mancha[1]

SUMARIO. 1. Introducción. 2. La autonomía local en la academia. 2.1. La contribución de la doctrina científica. 2.2. La tesis defendida en este estudio. **3. La involución de la doctrina constitucional en esta materia. 4. Contenido del estatuto constitucional de los entes locales.** 4.1. Entidades locales constitucionalmente garantizadas. 4.2. La defensa del estatuto constitucional de los entes locales como plasmación del principio de autonomía local. 4.3. Cláusula de remisión a los tratados internacionales sobre autonomía local. **5. Bibliografía.**

1. La reflexión sobre el objeto de mi contribución al monográfico se debe a mi experiencia como letrada al servicio del Tribunal Constitucional durante nueve años (2005 a 2014). En esos años me ocupé, entre otras, de una materia que desde siempre ha atraído mi atención, la Administración local y su régimen jurídico, con el principio de autonomía local reconocido por la CE en el vértice del mismo. Durante esos años conocí, de primera mano, del enjuiciamiento de recursos de inconstitucionalidad formulados por las entidades locales contra leyes autonómicas y estatales por vulneración del citado principio, así como de los conflictos en defensa de la autonomía local formulados también por aquellas.

Gracias a esa etapa pude constatar que, en la actualidad, hay una contradicción entre los estudios académicos que, con alto grado de desarrollo, muestran la potencialidad del principio de autonomía local de los arts. 137, 140 y 141 CE, y la doctrina constitucional que, a diferencia de lo que ocurrió en los años ochenta, no muestra en la actualidad ninguna evolución que optimice el principio constitucional, antes al contrario, el núcleo esencial se reduce en algunas sentencias a la necesaria participación de las entidades locales en todo aquello que afecte al círculo de sus intereses, pero incluso se da por válida una mínima intervención limitada a la formulación de alegaciones en la tramitación de un proyecto de ley.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

1. Introducción

El objeto de esta contribución es poner de manifiesto por qué es necesario, en mi criterio, un estatuto constitucional de los entes locales en nuestro país. El principio de autonomía constituye la clave de bóveda del modelo de descentralización territorial del poder que consagra la Constitución Española de 1978 (en adelante CE). Respecto de las entidades locales es preciso, en mi criterio, profundizar la descentralización territorial del Estado. La CE contiene un modelo de descentralización del poder que no ha sido hasta la fecha desarrollado completamente, a pesar de los estudios doctrinales sobre el principio de autonomía local y la garantía institucional de la misma que se desprende de los artículos 137, 140 y 141 CE. Estos estudios ponen de manifiesto que el poder constituyente optó por un modelo de descentralización territorial del Estado denominado "de las tres patas", en el cual cada escalón territorial tenía autonomía, aunque de distinta intensidad. Sin embargo, la evolución del modelo de descentralización territorial a nivel local no ha sido satisfactoria, porque la consagración del principio dispositivo ha potenciado la descentralización territorial en el escalón autonómico, sin que el Estado o las comunidades autónomas hayan prestado atención suficiente a la necesaria descentralización del poder en el escalón más próximo a los ciudadanos[2]. Así, aunque en ocasiones la lectura de la legislación sectorial dé la impresión de que las Administraciones locales intervienen en los asuntos que afectan a sus intereses, se trata de una intervención puramente ejecutiva, de gestión, sin que exista una mínima atribución al ente local de poder de decisión[3]. Esto se debe, por un lado, a que las sucesivas reformas de los estatutos de autonomía han producido la ampliación de las competencias autonómicas y, por ende, las leyes sectoriales aprobadas por las comunidades autónomas han constreñido el espacio restante a la Administración local. Y además, por otro lado, las sucesivas reformas de la legislación básica local no han permitido completar el modelo de descentralización territorial del Estado ni en el nivel autonómico ni en el nivel local[4]. En consecuencia, ya sea por la amplia-

2. Sobre el principio dispositivo véase Fossas Espadaler (2007). Sobre la necesidad de acabar con el principio dispositivo en cuanto a las competencias de las CC. AA. se manifestó unánimemente la doctrina administrativista en el X Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, titulado: "Sobre la reconstrucción del Estado autonómico", en particular Fernández Rodríguez, T-R., en "Sobre la necesaria redefinición del Estado Autonómico", disponible en www.aepda.es. Véanse también Fernández Rodríguez (2013) y Tornos Mas (2015: 6).

3. Velasco Caballero (2008: 44-48).

4. Reformas que en 2003 potenciaron los grandes municipios, muy minoritarios en nuestro país, y que, en 2013, como consecuencia del principio de estabilidad presupuestaria, condicionaron la asunción de competencias locales al establecer límites vinculados a la capacidad económica y financiera de los entes locales.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

ción del techo competencial autonómico, o ya sea por la limitación económica y financiera impuesta a la atribución de las competencias locales, el modelo de autonomía local que configura a las entidades locales como la Administración preferente, con capacidad real de decisión en importantes asuntos públicos, no se ha llegado a implantar en nuestro país.

La insuficiente regulación de la autonomía local en el texto constitucional conlleva diversos riesgos, entre ellos, la recentralización y, por tanto, el establecimiento de límites al principio de autonomía derivados de la crisis económica que asoló nuestro país desde 2008. La citada crisis no solo tuvo un impacto económico brutal sobre la Administración local, sino que sirvió de excusa para la reforma del régimen jurídico de la Administración local más profunda y polémica que se conoce desde la aprobación de la CE. Me refiero a la modificación introducida por la Ley 27/2013, de 27 de noviembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL). Además, también parcialmente derivado de la crisis económica, así como, en la época más reciente, derivado de la crisis sanitaria provocada por el virus de la COVID-19, el uso y abuso del decreto ley (no ya solo por el Gobierno de la nación, sino por los diecisiete Gobiernos autonómicos, cuya constitucionalidad fue aceptada en 2015 por el Tribunal Constitucional) nos sitúa en un escenario en el que resulta imprescindible blindar a nivel constitucional el estatuto de los entes locales como límite a las normas con rango de ley[5]. En este sentido, la garantía institucional de la autonomía local a la que se aferra la doctrina constitucional no ha resultado suficiente para captar el brillo, la irradiación, del principio constitucional reconocido en los artículos 137, 140 y 141 CE.

Resulta, por tanto, imprescindible, de cara a una futura reforma constitucional, la redefinición de la autonomía local teniendo en cuenta, en primer lugar, que el principio no se refiere en exclusiva a las competencias locales, sino que abarca elementos configuradores de las entidades locales, por ejemplo, a nivel municipal, el territorio y la población, como antecedentes previos y necesarios que condicionan no solo la autonomía de la institución, sino, lo que es más importante, su propia existencia. Pero además, en segundo lugar, resulta fundamental reforzar el principio de autonomía local respecto a las competencias locales, con la tesis de la vinculación negativa a la ley, avalada por la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo[6].

5. Martín Rebollo (2016).
6. SSTS de 21 de mayo de 1997 (rec. 5996/1992); 26 de julio de 2006 (rec. 1346/2004); 7 de octubre de 2009 (rec. 204/2008); 14 de octubre de 2009 (rec. 5229/2007); 15 de octubre de 2009 (rec. 283/2008); y 17 de noviembre de 2009 (rec. 1147/2008), entre otras.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

El título de mi contribución alude a la necesidad de configurar el estatuto constitucional de los entes locales para introducirlo en la reforma de la Carta Magna, a partir del valor normativo de la Carta Magna y de su capacidad de impregnación del sistema jurídico, en particular, obviamente, respecto de la autonomía local como principio constitucional[7].

En cuanto a la estructura de este estudio, debemos partir, en primer lugar, de la contribución de la doctrina científica al desarrollo del principio de autonomía local que, como es sabido, regula de forma muy escasa la CE. En segundo lugar, se pone de manifiesto, con algunos ejemplos, la reducción del contenido esencial del principio de autonomía local en la doctrina constitucional. En otros supuestos, no es tanto una reducción como una involución, dado que la doctrina constitucional se ha quedado anclada en la tesis de la garantía institucional de la autonomía local asumida a principios de los años ochenta, en contraste con el alto grado de desarrollo del principio de autonomía local en los estudios doctrinales. Y, en tercer lugar, esbozaré en líneas generales el contenido principal, que no único, del estatuto constitucional de los entes locales.

2. La autonomía local en la academia

El objeto de este epígrafe es poner de manifiesto cuál es el contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada según la doctrina científica. Bien es cierto que el principio de autonomía local recibió mucha menos atención en el texto constitucional que la regulación del Estado autonómico, aunque ello se vio compensado con los numerosos estudios doctrinales publicados sobre el tema. En ellos se destacó que, frente a la parca regulación del texto constitucional, la autonomía local debía desarrollarse por ley[8]. En efecto, a diferencia de la regulación de las comunidades autónomas, la CE no desarrolla el contenido y alcance de la autonomía local[9]. Se limita a establecer que las Administraciones locales son entes dotados de autonomía y que tienen

7. Las ideas aquí expresadas forman parte de un estudio más amplio: Nieto Garrido (2018).
8. Parejo Alfonso (1997).
9. En este sentido Jiménez Asensio, R., afirmó: "el espacio local ha sido considerado, pues, como un área marginal en la estructuración del Estado autonómico. Se ha enfatizado mucho el carácter del nivel local de gobierno como administración local y se ha olvidado recurrentemente su dimensión político-constitucional, que conecta directamente con el reconocimiento constitucional del principio de autonomía local". Véase Jiménez Asensio (1999-2000).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

carácter democrático, pero no dispone los poderes que pueden ostentar, ni las competencias ni los controles a que pueden estar sujetas[10]. Es precisamente la parca regulación constitucional de la autonomía local el pecado original, en el sentido de que, actualmente, resulta determinante del estancamiento del proceso de descentralización territorial del Estado en el nivel local.

Sin embargo, la jurisprudencia sí ha concretado el contenido esencial del principio al establecer unos mínimos constitucionales de autonomía local.

En efecto, los estudios doctrinales se vieron pronto respaldados por la doctrina del Tribunal Constitucional que, desde prácticamente sus inicios, empezó a construir los contornos del principio de autonomía local. Así, el Tribunal Constitucional afirmó, en su conocida Sentencia sobre la compatibilidad del régimen jurídico preconstitucional de los entes locales con el principio de autonomía local (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3), que la autonomía hacía referencia a un poder limitado, que no era equiparable al concepto de soberanía y que ninguna autonomía podía oponerse al principio de unidad. Dentro de la unidad es donde el principio de autonomía en la distribución territorial del poder alcanza su sentido *ex* artículo 2 CE. Ello explica, según la doctrina constitucional, que el artículo 137 CE circunscribiese los poderes autónomos a la gestión de sus respectivos intereses. Asimismo, el Tribunal declaró que el poder para la gestión de sus respectivos intereses debía ejercerse "en el marco del Ordenamiento. Es la Ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución". En consecuencia, será la ley estatal, autonómica, general o sectorial la que determine las competencias locales en función de los intereses locales presentes en una materia o en un sector de actuación pública previa ponderación de los intereses autonómicos y estatales implicados, sin que la CE contenga, a diferencia de lo que sucede con las comunidades autónomas, un listado competencial, actualmente de mínimos (art. 148.1 CE), y otro con su límite máximo (art. 149.1 CE). La doctrina del Tribunal describió en sus orígenes la autonomía local como un principio de configuración legal.

En la descripción del principio de autonomía local como principio general del derecho constitucionalmente garantizado que hizo, en primer lugar, la STC 4/1981, de 2 de febrero, se ha visto, asimismo, el carácter bifronte del régimen local, y, por ende, "que la autonomía local opera tanto frente al legis-

10. Sánchez Morón (2014: 357, 1990: 159-161).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

lador estatal como frente al legislador territorial"[11]. No obstante, el Tribunal puso de manifiesto, asimismo, que la CE reconoce una autonomía de mayor alcance a la nación y las comunidades autónomas, autonomía política con la posibilidad de aprobar normas con rango de ley, que la autonomía administrativa para la gestión de sus respectivos intereses de las entidades locales en el marco de la Constitución y de la ley. Frente a esta descripción de la autonomía local como autonomía administrativa reaccionó algún autor, para señalar que la autonomía local no era meramente administrativa, sino que el pluralismo político como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 2 CE) junto con el modelo de organización territorial del Estado del artículo 137 (modelo de descentralización territorial del poder) significan "que el ente local pueda expresar su propia orientación política en los asuntos de su competencia. De la propia Constitución se extrae que la autonomía local no es mera autonomía administrativa, sino que –dentro de su ámbito– también es autonomía política"[12]. La autonomía local debe permitir, por tanto, la plasmación de los distintos programas políticos que asuman el poder municipal[13]. De ahí que, como destacó la STC 4/1981, FJ 3, la autonomía local garantizada constitucionalmente no permita más controles por parte del Estado o de las comunidades autónomas que aquellos que sean de estricta legalidad.

L. Ortega Álvarez expuso que, como resultado de las elecciones locales de 1979, que dieron como vencedor al centro-izquierda, la primera reforma legislativa que se hizo en esa época concibe la autonomía local no como un ámbito propio de ejercicio competencial, "sino como un espacio de libertad política respecto de los controles gubernativos del Estado donde estaba presente el centro derecha"[14].

2.1. La contribución de la doctrina científica

La inserción del artículo 137 CE entre los principios de la organización territorial del Estado (Título VIII CE) fue vista por Parejo Alfonso como la concretización "de determinados elementos o contenidos normativos propios del ordenamiento general del Estado con carácter objetivo", es decir, como la plasmación en el texto constitucional de la garantía institucional

11. Parejo Alfonso (1981: 144). También, Embid Irujo (1981: 441 y ss.).
12. Ortega Álvarez (1998a: 24). También puede consultarse, en el mismo sentido, Ortega Álvarez (2015: 378).
13. Ortega Álvarez (1998a: 24-25).
14. Ortega Álvarez (2015: 378).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

de la autonomía local, concepto de origen alemán cuya funcionalidad es proteger constitucionalmente las autonomías de municipios, provincias y comunidades autónomas, es decir, ofrecerles una protección reforzada o especial frente al legislador o legisladores ordinarios[15]. De ahí que la lesión de la autonomía constitucionalmente garantizada, en palabras de L. Parejo Alfonso, que emplea la terminología de C. Schmitt, "no representa una simple infracción de la Ley constitucional, sino una quiebra o ruptura del orden constitucional mismo". Según esta tesis, la garantía constitucional de la autonomía local es institucional, objetiva, protege el contenido esencial de la institución, asegura su presencia en el ordenamiento jurídico, pero no congela la institución en un determinado estado. El legislador puede alterar la configuración de la institución municipal y provincial, pero con el límite de no provocar la desaparición de la misma o el vaciamiento de las entidades locales.

Otros autores destacan que la autonomía local como garantía institucional presenta desde su origen un claro contenido negativo: actúa como límite frente a la ley[16]. En este sentido, se apunta a que los titulares del autogobierno pueden reaccionar frente a la lesión de la autonomía constitucionalmente garantizada, el alcalde, los concejales en los ayuntamientos, o el presidente y los diputados provinciales en las diputaciones.

La tesis de la garantía institucional de la autonomía local tuvo gran acogida entre nosotros, no solo en la academia, sino por el propio Tribunal Constitucional, que la recogió en la STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, sobre la ley catalana de supresión de las diputaciones provinciales. Con posterioridad, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en numerosas sentencias sobre la garantía institucional de la autonomía local, y tiene declarado que asegura la existencia de determinadas instituciones, por lo que constituye un límite al legislador, pero no asegura un contenido concreto o ámbito de competencias determinado, sino que solo preserva la institución de forma reconocible[17].

A pesar de la declaración del Tribunal Constitucional sobre el contenido de la autonomía local, en el sentido de que "la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado

15. Parejo Alfonso (1981: 116).
16. Velasco Caballero (2014: 86).
17. SSTC 32/1981, FJ 3; 38/1983, FJ 6; 170/1989, FJ 9; 109/1998, FJ 2; 51/2004, FJ 9; 83/2005, FJ 7; 252/2005, FJ 4; 240/2006, FJ 7; y 103/2013, FJ 5 B, entre otras.

ISBN: 978-84-120267-9-5

de una vez por todas" (STC 32/1981, FJ 3), la doctrina científica contribuyó a elaborar el núcleo indisponible de la autonomía local.

En la época inicial de desarrollo de la autonomía local la doctrina científica diferenció un triple contenido[18]. En primer lugar, la autonomía supuso la configuración de los entes locales como entes territoriales distintos de la Administración del Estado, dotados de organización propia. Con este principio queda desterrada la configuración de los entes locales como un escalón de la Administración del Estado[19]. En segundo lugar, autonomía significó el reconocimiento de un conjunto de competencias propias de los entes locales. Los municipios y las provincias gozan de autonomía "para la gestión de sus respectivos intereses" (art. 137 CE). La determinación del ámbito de los respectivos intereses a que alude la CE y, por ende, del ámbito competencial de los entes locales, es una de las cuestiones más debatidas por la doctrina. Finalmente, en tercer lugar, la autonomía de los entes locales implica libre capacidad de decisión en el ámbito de sus competencias (propias o delegadas), bajo su propia responsabilidad, tal como recoge el artículo 4 de la Carta Europea de Autonomía local (en adelante CEAL).

Respecto del segundo aspecto del principio de autonomía, es decir, el ámbito competencial reconocido a los entes locales, viene delimitado, según se dijo, en la Constitución cuando establece la autonomía de municipios y provincias "para la gestión de sus respectivos intereses" (art. 137 CE). Una fórmula ambigua que la doctrina ha intentado desarrollar rechazando la tesis tradicional francesa[20], acogida en el régimen local preconstitucional, del municipio como entidad natural y el *pouvoir* municipal que reconoce la competencia local para la gestión de asuntos propios, privativos, en resumen, "un ámbito puramente doméstico de competencias"[21].

Los entes locales gozan, por tanto, de un ámbito competencial propio al ser entes dotados de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

18. Fanlo Loras (1990); Parejo Alfonso (1988); Sosa y De Miguel (1985); Morell Ocaña (1988); Martín Rebollo (1984); Sosa Wagner (1999; 1988).
Más recientemente pueden consultarse los trabajos de González Rivas (2005); Desdentado Daroca (2010); Sarmiento (2007); Fernández-Miranda (2008), entre otros.
19. Respecto de las luchas municipalistas del siglo XIX y principios del siglo XX en aras de una gestión independiente frente a una fuerte tendencia centralizadora, *vid.* Santamaría Pastor (1988).
20. Sobre la superación de la concepción del municipio como entidad natural, véase Parejo Alfonso (1981: 133-145).
21. García de Enterría (1961, 1981a).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

La autonomía como autogobierno referida a los entes locales precisa la existencia de un ámbito de poder propio, "expresado en competencias que permitan al ente local decidir en régimen de autorresponsabilidad sobre el sector de cada materia correspondiente a su grado de participación en la gestión de los intereses públicos"[22]. Pero, además, como entes que forman parte de la organización de los ordenamientos superiores (Estado y CC. AA.) reciben competencias delegadas en virtud de los principios de descentralización y eficacia administrativa. Dentro de ese núcleo o contenido esencial de la autonomía local se sitúan las competencias locales, dado que la autonomía se define de forma finalista en la Constitución como "autonomía para la gestión de sus respectivos intereses" (*ex* art. 137 CE), sin que ello suponga, como ya se advirtió, que el texto constitucional delimite concretamente el haz competencial de las Administraciones locales. Esta parte del contenido esencial de la autonomía fue destacada tempranamente por la doctrina científica, entre otros, por L. Ortega Álvarez[23]. A raíz del reconocimiento de la garantía institucional de los entes locales mencionados en la Constitución, el municipio y la provincia, se deduce que no existe en la propia norma fundamental una garantía material, competencial, pero sí "una garantía respecto a la actuación del ente local". Se trata de una garantía que hace referencia a la propia posición de autonomía del ente. La Administración local debe tener atribuidas potestades que ejercerá en el ámbito competencial atribuido por el legislador estatal y autonómico. Así lo afirmó el Tribunal Constitucional cuando acogió la tesis de la garantía institucional de la autonomía local: "para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañe, los órganos representativos de la comunidad local han de actuar dotados de potestades, sin las que ninguna actuación autónoma es posible" (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4).

La delimitación de las competencias locales corresponde al Estado de acuerdo con la competencia exclusiva que le atribuye el artículo 149.1.18 CE para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Le corresponde, por tanto, "fijar cuáles son las materias básicas sobre las que las corporaciones locales han de ejercer competencias", aunque corresponderá al legislador sectorial atribuir la competencia a las entidades locales. Pero además, dado que el papel de los entes locales, en el modelo de Estado descentralizado territorialmente definido por el artículo 137 CE, conlleva que la Administración local, elegida democráticamente por los ciudadanos,

22. Ortega Álvarez (1998a: 97).
23. Ortega Álvarez (1998a: 37).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

satisfaga las necesidades básicas de la población de su ámbito territorial de referencia, de ahí que corresponda al legislador estatal, "como diseñador general de dicho modelo", "fijar las prestaciones sociales mínimas que los entes locales deben proporcionar a los ciudadanos"[24]. La determinación por la norma básica estatal de las materias en las que los legisladores sectoriales deben atribuir competencias a los entes locales, así como de los servicios públicos mínimos, se completa con la atribución competencial que puedan realizar los legisladores autonómicos, que atribuirán competencias a las entidades locales en función de las peculiaridades de los distintos territorios con el límite que supone desconocer la garantía institucional de la autonomía local. Los legisladores autonómicos han realizado, por tanto, una contribución esencial a la configuración del modelo de Estado territorialmente descentralizado reconocido en el artículo 137 CE.

Ahora bien, derivado de lo anterior, la configuración del principio de autonomía local en la CE y su plasmación en la LBRL de 1985, puso de manifiesto para algunos autores la fragilidad del principio, puesto que "en definitiva su mayor o menor alcance en cada sector de intervención administrativa depende pura y simplemente de la voluntad de la ley"[25]. En la época inicial de construcción doctrinal del principio de autonomía local algunos autores apuntaron la idea de la defensa del contenido esencial a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, concretamente a través de la conexión que existe entre el artículo 140 CE y el 23.1 CE, que reconoce a los ciudadanos el derecho fundamental a la participación política ("a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes"), en particular a través de la elección de los representantes locales, derecho que se vería cercenado, según esta tesis, si tras la elección de representantes locales estos estuviesen sometidos en su actuación política a lo dispuesto por otros poderes del Estado[26]. Una idea que fue finalmente abandonada en favor de introducir una vía específica de defensa de la autonomía local en sede constitucional. Me remito sobre este aspecto a la segunda parte del trabajo.

En la delimitación de la autonomía local como principio constitucional, ha tenido predicamento la tesis de la garantía constitucional de la autonomía local concebida no como un límite negativo a la acción del legislador, sino

24. Ortega Álvarez [1998a: 50, con cita de Embid Irujo (1981: 466)].
25. Leguina Villa (1985: 434).
26. Ortega Álvarez (1998a: 29-31). Previamente se habían manifestado a favor de la tesis de la defensa de la autonomía local a través del recurso de amparo: Martín Mateo (1980); Martín-Retortillo (1985: 1983 y ss.); López González (1983).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

en sentido positivo. La tesis elaborada por J. García Morillo defiende que mientras que la garantía institucional como límite negativo al legislador conlleva la capacidad de resistencia de la autonomía local frente a la acción del legislador, es decir, se garantiza la existencia de la institución, pero sin dotarla de contenido, la garantía constitucional de la autonomía local trasciende de la mera garantía institucional porque, además de proteger a los entes locales mencionados en la CE, regula sus características básicas, los configura como entes autónomos, como expresiones del pluralismo político y del principio democrático, esencialmente cuando regula el artículo 141 CE, por lo que respecta a los municipios, los órganos de gobierno como órganos de gobierno de la colectividad[27].

J. García Morillo distinguió entre el contenido esencial y el contenido mínimo de la autonomía local. El primero asegura la existencia de la institución y actúa, por tanto, como límite negativo al legislador, identificándose por el autor con la garantía institucional de la autonomía local. Sin embargo, el contenido mínimo es añadido al contenido esencial por la garantía constitucional de la autonomía local. El concepto de contenido esencial es compartido para las instituciones garantizadas por la CE y los derechos fundamentales, en el sentido de que asegura la existencia de la institución, del núcleo del derecho fundamental, que resulta indisponible para el legislador. Pero, además, la CE garantiza la autonomía de los entes locales, lo que añade un plus a su configuración en el sentido de que les asegura la existencia funcional para la gestión de una parte importante de los asuntos públicos. Tiene por objeto asegurar que la institución garantizada pueda cumplir los objetivos constitucionalmente asignados[28].

Integran el contenido mínimo de la autonomía local la capacidad de autodeterminación de las opciones políticas, la ausencia de controles de oportunidad y la interpretación debilitada de la reserva de ley dada la legitimación democrática directa de la Administración municipal, en el sentido de que la Administración municipal estaría vinculada negativamente a la ley[29].

La tesis de la garantía constitucional de la autonomía local como un plus añadido a la garantía institucional, que solo actuaría en sentido negativo, como límite al legislador en cuanto garantiza la pervivencia de las entidades

27. García Morillo (1998: 34-35). A favor de esta tesis, véase Fernández-Miranda (2008).
28. García Morillo (1998: 37-43).
29. García Morillo (1998: 48). La tesis de la vinculación negativa a la ley de la Administración local fue propuesta por Pareja i Lozano (1995: 127).

ISBN: 978-84-120267-9-5

locales reconocidas por la CE, fue rechazada por L. Parejo Alfonso. Para este autor la garantía constitucional de la autonomía local no añade nada al concepto de garantía institucional, ya que la defensa que esta proporciona no se circunscribe al núcleo esencial, sino que la autonomía local como concepto jurídico indeterminado "tiene un núcleo o zona de certeza positiva y su correlato también (zona de certeza negativa), pero presenta entre ambos un halo (zona de incertidumbre)". Incluso en la zona de incertidumbre es operativa la defensa de la garantía institucional, ya que toda medida legislativa que afecte a la zona de incertidumbre precisa para ser legítima superar el control de necesidad, no arbitrariedad y proporcionalidad[30].

F. Velasco Caballero ha explicado el derecho local como sistema en el que tiene un papel nuclear el principio de autonomía local. El punto de partida es el mandato de optimización progresiva de la autonomía local que contienen los artículos 137, 140 y 141 CE. La CE no se limita, en consecuencia, a garantizar la autonomía local frente a la ley (garantía negativa o institucional), ni tampoco se limita a ordenar a la ley una configuración suficiente de la autonomía local (garantía positiva), sino que "impone a todos los poderes públicos la máxima satisfacción posible de la autonomía local, hasta el límite en que –por procedimiento de ponderación– lo permiten otras normas o principios constitucionales"[31]. El mandato de optimización de la autonomía local no actuaría solo respecto del momento de la producción normativa, sino también de la aplicación de las normas. El autor cita como expresiones positivas del mandato, entre otras, la concreción de la garantía constitucional de la autonomía local en los nuevos estatutos de autonomía, la aplicabilidad de la CEAL cuando reconoce mayores niveles de autonomía que los estatales; la flexibilización en la jurisprudencia constitucional de las reservas de ley en relación con las ordenanzas locales; la posible elevación de los estándares de autonomía local fijados en las normas básicas estatales por las normas autonómicas; o la interpretación del poder organizativo local de la forma más favorable posible a la autonomía local[32].

De acuerdo con la tesis de F. Velasco Caballero, el contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada es dual: por un lado, se garantiza a cada entidad local reconocida constitucionalmente un mínimo de autonomía, directamente invocable ante la jurisdicción contencioso-administrativa o ante el Tribunal Constitucional a través de la formulación del conflicto en

30. Parejo Alfonso (1998: 56).
31. Velasco Caballero (2009: 32).
32. Velasco Caballero (2009: 33).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

defensa de la autonomía local. Por otro lado, los artículos 137, 140 y 141 CE contienen, asimismo, el principio de autonomía local como mandato dirigido a los poderes públicos para que cada uno, en su ámbito de poder propio, desarrolle, favorezca o promueva al máximo la autonomía local, que tendrá por límite otros bienes, principios o valores constitucionales[33].

2.2. La tesis defendida en este estudio

El significado del principio de autonomía local debe ser analizado teniendo en cuenta, asimismo, los artículos 1 y 2 de la Carta Magna, que contienen, respectivamente, los principios de Estado social y democrático de derecho, a la luz, entre otros, del valor superior del pluralismo político, y reconocen la descentralización política del poder del Estado a partir del principio de unidad. Estos principios, además del principio de solidaridad entre las distintas partes del territorio, la igualdad de derechos y deberes de los españoles en cualquier parte del territorio y la suficiencia financiera de los entes locales, están reconocidos asimismo en el Título VIII CE, dedicado a la organización territorial del Estado.

La tesis que sostengo es que el principio de autonomía local reconocido por los artículos 137, 140 y 141 CE incluye la garantía institucional de la autonomía local, pero esta no agota su contenido. La garantía institucional de la autonomía local no contiene, salvo error por mi parte, un mandato de optimización de la autonomía local a todos los poderes públicos, sino que se trata de una garantía que protege la institución. Como garantía objetiva protege a los entes locales constitucionalmente reconocidos, frente a la acción de los legisladores estatal y autonómicos. La garantía institucional no solo asegura, en mi criterio, la existencia de la institución, sino que además garantiza un mínimo funcional que asegure a las entidades locales como reales instituciones de autogobierno en términos reconocibles para la comunidad. Como expongo en el epígrafe dedicado a la jurisprudencia sobre el principio de autonomía local, el mínimo funcional es lo que hasta el momento ha reconocido el Tribunal Constitucional como integrante de la garantía institucional de la autonomía local. No obstante, falta el reconocimiento jurisprudencial de la autonomía local como mandato de optimización dirigido a todos los poderes públicos, no solo, por tanto, a los legisladores estatal y autonómicos, sino también a los órganos de la jurisdicción ordinaria y al Tribunal Constitucional.

33. Velasco Caballero (2009: 44-45).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

En mi criterio, el principio de autonomía local como mandato de optimización dirigido a todos los poderes públicos reconocido por los artículos 137 y 141 CE precisa, además, de desarrollo a nivel constitucional. Y ello porque, como puso de manifiesto E. García de Enterría, el artículo 9.1 CE, al disponer que los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la CE, expresa "una primacía manifiesta a la vinculación constitucional", es decir, "la supremacía de la Constitución en el ordenamiento jurídico"[34]. Lo que se traduce en una "resistencia o plus de validez, de inmunidad de la Constitución frente a todas las normas y actos que de ella derivan, es la base misma de la supremacía y, por tanto, la piedra angular de su eficacia como pieza técnica en la construcción del Estado y del ordenamiento jurídico"[35].

La ausencia de un mínimo desarrollo del principio de autonomía local en la CE dificulta, sin duda, su optimización. La autonomía local como concepto jurídico indeterminado debe ser concretada por la propia Carta Magna, de forma que posibilite la máxima irradiación del principio constitucional, que vertebra la descentralización del poder político del Estado en la instancia territorial más cercana al ciudadano. Mi propuesta consiste en la configuración del estatuto constitucional de los entes locales, con la referencia explícita a elementos consustanciales a los mismos, cuya lesión deba ser justificada por la prevalencia de otros bienes o valores constitucionales con aplicación del juicio de ponderación.

En consecuencia, de acuerdo con la tesis que sostengo, la reforma de la Carta Magna debería incluir el estatuto constitucional de los entes locales como parte integrante del principio de autonomía local, que se conforma teniendo en cuenta que el fundamento mismo de la autonomía local está en los principios de Estado social y democrático de derecho (art. 1.1 CE), así como los compromisos internacionales asumidos por España al ratificar la CEAL. El estatuto constitucional de los entes locales debe implicar el reconocimiento a nivel constitucional, entre otros, de sus elementos esenciales: el territorio, la población y la organización, que debe ser en todo caso democrática. Debe incluir, asimismo, un reconocimiento constitucional del alcance de la potestad normativa local. Me refiero a que, como Administraciones públicas que son, elegidas por sufragio universal directo (al menos, los municipios), su potestad normativa puede alcanzar algunas materias reservadas a la ley y a aquello no prohibido o excluido expresamente de la competencia local[36].

34. García de Enterría (1981b: 118).
35. García de Enterría (1981b: 119).
36. El Tribunal Constitucional aceptó la flexibilización de la reserva de ley como parte integrante del principio de autonomía local, y declaró que resulta legítima la regulación de

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

3. La involución de la doctrina constitucional en esta materia

El Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse muy pronto sobre el concepto de autonomía local. En la STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3, declaró que la autonomía hacía referencia a un poder limitado ("autonomía no es soberanía"), que debe entenderse en el marco del principio de unidad del Estado del artículo 2 CE; se trata de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, lo que exige que se dote a las entidades locales de las competencias propias que sean necesarias para satisfacer esos intereses.

El Tribunal Constitucional acogió la tesis de L. Parejo Alfonso, sobre la garantía institucional de la autonomía local, en la STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, en la que resuelve el recurso de inconstitucionalidad formulado por el presidente del Gobierno de la nación contra la Ley catalana de supresión de las diputaciones provinciales[37].

La garantía institucional de la autonomía local impone la existencia de la institución en términos reconocibles, lo que significa, en mi criterio, que resulta imprescindible no solo la atribución de competencias en todo aquello que afecte al ámbito de sus intereses, sino que se lesionará cuando se afecte negativamente los elementos esenciales del municipio con tal intensidad que se desconozca absolutamente la prohibición constitucional. Así lo reconoció el Tribunal en la STC 159/2001, de 5 de julio, que estimó parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad formulada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal de Justicia de Cataluña contra determinados preceptos del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de urbanismo (Decreto Legislativo 1/1990, de la Generalitat de Cataluña). En la citada Sentencia, el Tribunal declaró inconstitucional y nulo el apartado segundo del artículo 91 de la Ley del Suelo de 1976, que quedó fuera de la refundición que hizo del precepto el artículo 133 del citado Decreto Legislativo. El apartado segundo del artículo 91 citado autorizaba la "expropiación extramuros", es decir, que un municipio ejerciese la potestad expropiatoria

las sanciones administrativas y de los tributos locales por ordenanzas municipales (SSTC 233/1999 y 132/2001).

37. "[L]a garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial, 'sino la preservación de una institución en términos recognoscibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar', de suerte que solamente podrá reputarse desconocida dicha garantía 'cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre'" (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, reiterada, entre otras, en la STC 109/1998, FJ 2).

ISBN: 978-84-120267-9-5

sobre terrenos situados en el término municipal de otro municipio, sin la intervención de este último[38].

Sin embargo, en los últimos años la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alude a la garantía constitucional de la autonomía local, aunque sin acoger el significado del término dado por la doctrina científica. Para el Tribunal, la garantía obliga al legislador a graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y los supralocales en el asunto de que se trate. En particular el legislador estatal o autonómico deberá tener en cuenta: a) la presencia de intereses supralocales que justifiquen la regulación; b) la ponderación de los intereses locales afectados; y c) asegurar a los ayuntamientos implicados un nivel de intervención correlativo a la intensidad de los intereses locales (entre otras, véanse las SSTC 152/216, de 22 de septiembre, FJ 6, y 101/2017, de 20 de julio, FJ 5). En consecuencia, la doctrina constitucional actual se ha quedado estancada en la garantía institucional como contenido esencial del principio de autonomía local y se limita a reconocer unos mínimos funcionales, existenciales, y unas líneas rojas que no puede traspasar el legislador sin vulnerar el principio constitucional[39]. De hecho, como muestra de la denunciada reducción al ámbito de las competencias locales, sirve de ejemplo la STC 132/2014, de 22 de julio, que desestimó el conflicto en defensa de la autonomía local (en adelante CDAL) formulado por el municipio de Torremontalbo (La Rioja) contra la Ley 3/2010, de 10 de marzo, del Parlamento de La Rioja, que aprobó la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela. Lo que singulariza al CDAL de Torremontalbo respecto de otros CDAL enjuiciados por el Tribunal es que, hasta la fecha, es el único que no se formuló por lesión de las competencias municipales, sino por afectación sustancial del término municipal[40].

38. El Tribunal declaró entonces lo siguiente [FJ 13 a)]: "Y en lo referente, en concreto, al territorio, que según el art. 11.2 LBRL es 'elemento del Municipio', el art. 12 LBRL establece que 'el término municipal es el territorio en que el Ayuntamiento ejerce sus competencias'. Las competencias de los Municipios tienen pues como marco geográfico o espacial el territorio, es decir, el término municipal, al cual la LBRL otorga la relevancia que acabamos de ver. Por ello la delimitación geográfica de un ente local (en caso de los Municipios, el término municipal), en tanto que aspecto o elemento, no sólo necesario (ello es evidente), sino sobre todo esencial, en cuanto afecta a su exteriorización y reconocibilidad como institución, tiene una importancia máxima en la interpretación de toda la normativa local".

39. Me remito a Nieto Garrido (2018: 51-103), donde se expone detalladamente la doctrina constitucional sobre el significado de la garantía institucional de la autonomía local.

40. Entre los motivos que fundamentaron la desestimación del CDAL, acude el Tribunal al canon de enjuiciamiento de los CDAL que se concreta en la lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada, que impide que se aleguen otros motivos fundados en preceptos constitucionales que no guarden relación directa con los arts. 137, 140 y 141 CE. Por

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

Además del territorio, otro aspecto de la autonomía local donde se aprecia la reducción de la autonomía local, por la doctrina constitucional actual, es en materia de potestad de autoorganización local, en particular en lo que respecta a municipios de gran población, entidades de ámbito territorial inferior al municipio y entidades instrumentales asociativas. Si bien el Tribunal declaró que la potestad de autoorganización de los municipios de gran población puede verse limitada por la legislación básica estatal, que impone un modelo uniforme con la existencia de determinados órganos, lo que puede llegar a estar justificado desde un punto de vista constitucional por la existencia de bienes, valores y principios constitucionales de carácter supraautonómico en la gestión de las grandes ciudades, no resulta, en mi criterio, aceptable la limitación de la potestad de autoorganización de los entes locales respecto de la creación y régimen jurídico de las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio, y respecto a la creación y régimen jurídico de las entidades locales instrumentales de carácter asociativo. No lo consideró así el Tribunal Constitucional.

Respecto de la potestad de autoorganización local es doctrina constitucional consolidada que la misma constituye un elemento esencial de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Así lo declaró en la STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 5, respecto de la organización de los ayuntamientos, que afecta claramente a su autonomía local constitucionalmente garantizada y, por tanto, implica que la legislación sobre régimen local debe asegurar espacios a la autoorganización local[41].

a. Respecto de la organización de los municipios de gran población, que determinó la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, de modificación de la LBRL, el

lo que declaró: "De acuerdo con dicha doctrina, no analizaremos las alegaciones referidas a la alteración del territorio municipal en relación con la vulneración del art. 9.3 CE" (STC 132/2014, de 22 de julio, FJ 6). En consecuencia, la STC 132/2014 limitó el concepto de autonomía local al "derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen", reduciendo el concepto de autonomía local de forma incompatible con la propia doctrina constitucional y los estudios académicos sobre el significado de su regulación en los arts. 137, 140 y 141 CE.

41. "Tal legislación ha de ser, en principio, autonómica. No obstante, la normativa básica puede 'identificar aquel núcleo del ordenamiento que requiere de elementos comunes o uniformes en función de los intereses generales a los que sirve el Estado', incluyendo únicamente 'aquellos aspectos que sean necesarios, sin quepa agotar todo el espacio normativo que debe corresponder al legislador autonómico, en especial en las cuestiones relacionadas con la organización y funcionamiento interno de los órganos' [STC 103/2013, FJ 5 e), que sintetiza la doctrina de las SSTC 32/1981, FJ 5; 214/1989, FJ 6, y 50/1999, FJ 3]" (STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 5).

ISBN: 978-84-120267-9-5

Tribunal la declaró inherente a la libertad de configuración del legislador básico estatal del modelo de autonomía local. En efecto, la STC 103/2013, de 25 de abril, declaró constitucional la configuración de la organización de los municipios de gran población en la que el pleno se configura como un órgano de representación democrática despojado de funciones ejecutivas, que corresponden en exclusiva al alcalde y a la junta de gobierno local. Al pleno corresponde el control político del ejecutivo local, es decir, del alcalde y de la junta de gobierno local nombrada por aquel. Esta nueva redistribución de funciones fue avalada por el Tribunal Constitucional en el FJ 6 de la STC 103/2013. En coherencia con la declaración de constitucionalidad del nuevo diseño del gobierno local en municipios de gran población, el Tribunal desestimó, asimismo, la impugnación de los preceptos de la LBRL, en la redacción dada por la Ley 57/2003, que imponían la existencia necesaria de diversos órganos en los municipios de gran población por su supuesta lesión del principio de autonomía local, por vulnerar la potestad de autoorganización de la entidad local. Me refiero a la comisión especial de sugerencias y reclamaciones [arts. 20.1 d) y 132], los distritos como órganos de gestión desconcentrada (art. 128) y el consejo social (art. 131). Para el Tribunal la autonomía local no implica una potestad de autoorganización ilimitada ni les dota de total libertad para decidir sobre cualquier órgano distinto de los derivados del 140 CE, sino que se debe tener en cuenta que sobre la organización municipal concurre "una triple competencia normativa", y que a pesar de la regulación por ley básica de los tres órganos citados, el municipio tiene espacio normativo suficiente para ejercer su potestad de autoorganización (SSTC 103/2013, de 25 de abril, 5 f); y 143/2013, de 11 de julio, FJ 5).

b. La doctrina constitucional es similar respecto de las entidades instrumentales o asociativas (mancomunidades y consorcios). Ahora bien, respecto de la nueva regulación del consorcio administrativo introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, el Parlamento de Navarra impugnó no solo la falta de competencia estatal para imponer los presupuestos exigibles para constituir consorcios (lo que había sido desestimado por la STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 8), sino también que el legislador básico estatal no había ofrecido ninguna justificación para introducir esta limitación en la capacidad de autoorganización de los municipios en la prestación de sus servicios, con infracción de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Esta impug-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

nación fue desestimada junto con otras por la STC 180/2016, de 20 de octubre, FJ 7. El Tribunal declaró que, si bien era cierto que, con la nueva configuración del consorcio como una fórmula subsidiaria respecto del convenio administrativo, el legislador básico estatal estaba limitando la autonomía local, la regulación no era inconstitucional porque no afectaba al núcleo esencial de la citada garantía. Y ello por los siguientes motivos: por un lado, porque los entes locales conservan amplios espacios de opción organizativa; por otro lado, porque la legislación estatal estaba orientada a tutelar otros principios generales como la buena gestión financiera (art. 32.1 CE) y la sostenibilidad financiera (art. 135 CE); y, por último, porque el precepto básico estatal tenía una "relativa ausencia de determinación" que correspondía completar a la legislación autonómica de régimen local o al legislador sectorial estatal o autonómico [con cita de las SSTC 214/1989, FJ 3, letras a), b) y c), y 41/2016, de 3 de marzo, FJ 9]. El razonamiento del Tribunal no resulta, en mi criterio, convincente ni desde la perspectiva del orden constitucional de distribución de competencias (que resulta violentado por la excesiva extensión de las normas básicas que no se limitan a configurar un modelo uniforme de régimen local, sino que imponen además límites a la constitución de entidades instrumentales que pueden no tener ninguna justificación en algunas comunidades autónomas) ni tampoco desde la perspectiva del respeto al principio de autonomía local, que, de nuevo, queda reducido al núcleo esencial, pero que no respeta, en mi criterio, el mandato de optimización que contienen los artículos 137, 140 y 141 CE.

Con respecto a las mancomunidades de municipios el Tribunal declaró inconstitucional y nula la determinación por el legislador básico del órgano autonómico ("el Órgano de Gobierno") al que corresponde iniciar y resolver el expediente de disolución de la mancomunidad cuando no respete lo dispuesto por la norma básica (STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 8 *in fine*). En cuanto a la interpretación de la críptica disposición transitoria undécima de la LRSAL, que dispuso la obligatoria adaptación de los estatutos de las mancomunidades municipales a lo dispuesto en el artículo 44 LBRL en el plazo de seis meses, bajo amenaza de disolución de la entidad, es decir, la obligatoria adaptación a una disposición preexistente, el Tribunal declaró que no estábamos ante una infracción del principio de irretroactividad de disposiciones no favorables (art. 9.3 CE), porque no incidía "en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores",

ISBN: 978-84-120267-9-5

> con lo que desestimó la impugnación (STC 101/2017, de 20 de julio, FJ 3). Asimismo, el Tribunal rechazó la impugnación de la citada disposición transitoria undécima de la LRSAL por limitar el objeto de las mancomunidades de municipios y con ello suponer un límite a la autonomía municipal, con el argumento de que "del examen de los artículos 25 y 26 LBRL permite afirmar que los ámbitos en los que los ayuntamientos pueden mancomunarse son suficientemente amplios", y el margen competencial que dentro de los citados preceptos conserva el legislador autonómico para definir competencias propias municipales [STC 54/2017, de 11 de mayo, FJ 3 e)].

En consecuencia, el Tribunal Constitucional ha validado la reforma de la LBRL por la LRSAL con alguna excepción, en la que ha apreciado no la lesión de la autonomía local, sino la extralimitación competencial de Estado, porque algunas determinaciones legales invadían competencias autonómicas. La excepción a esta regla general la encontramos en la STC 111/2016, de 9 de junio, FJ 8, que declaró inconstitucional y nulo lo dispuesto en la disposición adicional decimosexta de la LBRL, introducida por la LRSAL, titulada "Mayoría requerida para la adopción de acuerdos en las Corporaciones Locales". Esta disposición atribuía excepcionalmente competencia a la junta de gobierno local cuando el pleno de la corporación no alcanzase, en una primera votación, la mayoría requerida para aprobar aspectos sumamente importantes para la entidad, como los presupuestos para el siguiente ejercicio económico, los planes económico-financieros, planes de reequilibrio y de ajuste a los que hace referencia la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria, entre otros. El Tribunal anuló esa disposición con base en el principio democrático, que alcanza la determinación de las mayorías y el *quorum* necesario para la adopción de acuerdos de los órganos colegiados superiores, y que el Tribunal califica como "el fundamento de la autonomía local" (SSTC 103/2013, FJ 6, y 111/2016, de 9 de junio, FJ 8). El principio democrático sirvió de límite al ejercicio de la competencia estatal para regular el régimen de los órganos de gobierno de las corporaciones locales *ex* artículo 149.1.18 CE (STC 111/2016, de 9 de junio, FJ 8).

En la citada Sentencia el Tribunal Constitucional tuvo en cuenta que la autonomía local constitucionalmente garantizada tiene otra dimensión (el fundamento democrático) distinta de la garantía que implica respecto de la atribución de competencias a las entidades locales.

Respecto de la nueva configuración por el legislador básico de las competencias locales *ex* artículo 149.1.18 CE, es loable el intento de clarificación

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

del régimen jurídico que realiza la STC 41/2016, de 3 de marzo, con una síntesis y aclaración de la doctrina constitucional al respecto en su FJ 9, y con la aplicación de la citada doctrina a la reforma realizada por la LRSAL en su FJ 10. No obstante, el Tribunal validó un sistema competencial local en el que el legislador básico reduce la intervención local, al adelgazar las materias en las que necesariamente debe el legislador sectorial atribuir competencias a los municipios, lo que supone en definitiva apostar por un nivel bajo o más bajo de autonomía local de lo que había sido la tónica en la regulación básica desde la aprobación de la LBRL.

En consecuencia, la declaración de constitucionalidad de la reforma de las competencias locales se alinea con la tesis del contenido esencial asegurado por la garantía institucional de la autonomía local, la institución subsiste ergo no se ha lesionado su autonomía local. Esta tesis se aleja de aquella que prescribe la progresiva optimización de la autonomía local, derivada de la configuración constitucional de la autonomía local como principio vertebrador del Estado, en los artículos 137, 140 y 141 CE. Pero, además, la doctrina constitucional sobre la reforma local de la LRSAL, a pesar de que mantiene la tesis clásica de la garantía institucional como límite negativo al legislador, no somete la validez o legitimidad constitucional de las medidas legislativas al test propuesto por L. Parejo, en el sentido de que deberían ser medidas necesarias, no arbitrarias y proporcionales a los fines supralocales perseguidos por el legislador[42].

Asimismo, la doctrina constitucional que es objeto de análisis en este epígrafe, con base en la STC 31/2010, FFJJ 36 y 60, reitera que las disposiciones de los estatutos de autonomía no pueden limitar las bases del régimen jurídico local, que forman parte de la competencia exclusiva estatal de regulación básica del régimen jurídico de las Administraciones públicas reconocida en el artículo 149.1.18 CE. En consecuencia, el Tribunal respaldó en general la constitucionalidad de los preceptos de la LRSAL que regulaban aspectos del régimen local interiorizados en los estatutos de autonomía, y, a mi juicio, sin respetar la competencia autonómica sobre régimen local[43]. Ello trae causa de la extensión de las normas básicas por parte del legislador estatal y de la evolución de la doctrina constitucional sobre el concepto de norma básica. Todo ello contribuye a que vivamos en una época en la que la autonomía municipal está en mínimos históricos.

42. Parejo Alfonso (1998: 56).
43. Sobre este asunto, véase el comentario crítico de Arroyo Gil, A., a la doctrina constitucional derivada de las SSTC 41/2016 y 111/2016, en Arroyo Gil (2016).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

4. Contenido del estatuto constitucional de los entes locales

El principio de autonomía local no reconocido exclusivamente para la gestión de sus intereses, sino para la gestión de asuntos públicos como dice la CEAL (art. 3.1), en el sentido de asumir una concepción moderna de las corporaciones locales con capacidad de decisión política en todos los asuntos que afecten a sus ciudadanos.

El principio de autonomía local definido de tal forma que deje de ser un concepto jurídico indeterminado, que incluya un contenido indisponible por el legislador en el que se inserten, además de la financiación local, los elementos esenciales (organización, población y territorio) y el aspecto competencial. Respecto a esto último se debe incluir la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la vinculación negativa a la ley. Se trataría de insertar al máximo nivel una cláusula universal de atribución de competencias a favor de la Administración local por ser la más cercana al ciudadano y, en el caso de los municipios, por contar con legitimación democrática directa. No obstante, la legislación autonómica sectorial deberá atribuir competencias a las corporaciones locales con el fin de asegurar su capacidad de decisión política en una parte importante de los asuntos públicos (*ex* art. 3.1 CEAL). Considero preferible eliminar el carácter bifronte del régimen local y optar en la futura reforma constitucional por un régimen local interiorizado, que significaría respecto de las competencias locales que fuesen atribuidas en general por la comunidad autónoma respectiva y solo excepcionalmente por el Estado. El carácter bifronte del régimen local que tenemos actualmente boicotea cualquier intento de reforma, estatal o autonómica, de la Administración local. Sirva de ejemplo el intento de reducción de competencias locales por el legislador básico estatal con la aprobación de la LRSAL, que no ha tenido consecuencias prácticas debido al carácter bifronte del régimen local. La simplificación del modelo de distribución territorial del poder en nuestro país con el fin, entre otros, de evitar la permanente jurisdiccionalización del mismo, pasa necesariamente por eliminar la incertidumbre que conlleva el carácter bifronte del régimen local. La regulación de una autonomía local reforzada en la CE, como se propone en este estudio, haría de contrapeso frente a posibles abusos de la comunidad autónoma respectiva.

En el marco del régimen local diseñado, la cláusula universal de atribución de competencias a los entes locales se entenderá sin perjuicio de aquellas competencias que hayan sido atribuidas en exclusiva a la comunidad autónoma,

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

de acuerdo con el principio de subsidiariedad que reconoce el apartado tercero del artículo 4 CEAL.

Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad son claves para articular el orden constitucional de distribución de competencias no solo entre el Estado y las comunidades autónomas, sino también entre estas y las corporaciones locales[44] [45]. Como es sabido son principios importados del derecho de la UE, donde fueron reconocidos en 1992 por el Tratado de Maastricht, y actualmente informan el orden de distribución de competencias, clave en la articulación de la descentralización del poder político del Estado, en algunos Estados miembros[46] [47]. Aunque la CE no menciona expresamente los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, algunos autores consideran implícito el principio de subsidiariedad entre los principios informadores del Título VIII[48].

El principio de subsidiariedad está reconocido en la CEAL, cuyo artículo 4.3 dispone que el ejercicio de las competencias públicas corresponde, en general, a las autoridades más cercanas a los ciudadanos, y que la atribución a otra autoridad debe tener en cuenta, es decir, debe justificarse por la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades en términos de eficacia o economía. La jurisprudencia del Tribunal Supremo descansa, en parte, sobre el principio de subsidiariedad del artículo 4.3 CEAL para reconocer el princi-

44. Se muestran favorables a la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad como garantía de la esfera competencial local, Aja (1992); Bandrés (1999: 45); Ortega Álvarez (1998b: 111-112); y Parejo Alfonso (1999: 102-106).

45. La STS de 20 de febrero de 1998 fue pionera en la aplicación del principio de subsidiariedad con base en la CEAL y en la autonomía local reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE, para estimar el recurso contencioso-administrativo formulado por el Ayuntamiento de Manacor contra la decisión del Gobierno de las Islas Baleares de fijar determinados topónimos en el término municipal de Manacor sin previa audiencia del municipio por lesión de su autonomía local.

46. Sirve de ejemplo el art. 118, primer párrafo, de la Constitución de la República Italiana, que dispone: "*Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*". Disponible en: http://www.quirinale.it/qrnw/costituzione/pdf/costituzione.pdf.

De forma similar, la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania dispone, respecto de la competencia legislativa de los *Länder*, que estos tienen el derecho a legislar en tanto que la Ley Fundamental no lo atribuya a la Federación (art. 70 respecto del principio de subsidiariedad). Y en cuanto a las materias de competencia exclusiva de la Federación, los *Länder* tienen competencia para legislar únicamente en el caso y en la medida en que una ley federal los autorice expresamente para ello (art. 71).

47. Un estudio de derecho comparado sobre el principio de subsidiariedad en Estados federales, regionales y unitarios puede consultarse en Vipiana (2002: 85-198).

48. Bandrés (1999: 24-30 y la bibliografía allí citada).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

pio de vinculación negativa a la ley respecto de las competencias normativas locales, como quedó expuesto en la primera parte de este estudio (remisión).

En mi criterio, el principio de proporcionalidad es un principio clave no solo para la articulación del orden constitucional de distribución de competencias, sino también para enjuiciar los controles de legalidad ejercidos sobre la actuación por el Gobierno y la Administración local[49]. A partir de la cláusula universal de atribución de competencias a los entes locales como Administraciones más próximas al ciudadano que debe contener la CE, como parte del estatuto constitucional de los entes locales, los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad (con el test de adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto) entrarían en juego a la hora de analizar la constitucionalidad de la atribución de una competencia a una instancia supralocal, salvo que se trate de las materias de competencia exclusiva del Estado o de las comunidades autónomas.

Una vez que la CE reconociese la cláusula universal de atribución de competencias a favor de los entes locales, el principio de proporcionalidad, que en origen sirve para controlar la constitucionalidad de una medida que lesione derechos fundamentales de los individuos[50], podría ser útil asimismo para controlar la asunción de competencias por autoridades administrativas supralocales, que debería ser proporcionada a los fines perseguidos, salvo cuando estemos ante competencias exclusivas atribuidas por la CE a la instancia territorial supralocal.

Todo ello porque considero que el test de constitucionalidad que actualmente aplica el Tribunal Constitucional es demasiado laxo, y permite la interferencia constante de instancias superiores en el ejercicio de competencias locales con la mera invocación de la concurrencia en el supuesto de hecho de intereses supralocales.

El contenido esencial del principio de autonomía local debe incluir, además, el reconocimiento de los elementos esenciales de la corporación local (como territorio, población y organización en el caso de los municipios), elementos estructurales básicos, antecedentes necesarios *sine qua non* del principio de autonomía local, cuyo sacrificio deberá justificarse por la prevalen-

49. En este sentido, *vid.* Ortega Álvarez (1998b: 111-112). En contra de la aplicación del principio de proporcionalidad a la esfera local, concretamente como principio de articulación del orden constitucional de competencias, *vid.* Sarmiento (2007: 103-106).

50. Arroyo Jiménez (2009: 33).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

cia de otros bienes o valores constitucionales reconocidos con aplicación del juicio de ponderación. En cuanto a la organización de la entidad local, tiene su fundamento en el principio de funcionamiento democrático de las corporaciones locales, de acuerdo con la doctrina constitucional, como expresión del pluralismo político, valor superior de nuestro ordenamiento jurídico.

Por último, en el macroconcepto de autonomía local propuesto debe incluirse la autonomía financiera, tal como está reconocida por la doctrina constitucional: suficiencia de ingresos y autonomía de gasto sin condicionamientos indebidos, inconcebible sin la necesaria autonomía presupuestaria. Pero, además, el estatuto constitucional de los entes locales debe asegurar un modelo de financiación local que garantice la suficiencia de ingresos para atender las necesidades de la población.

4.1. Entidades locales constitucionalmente garantizadas

Considero procedente que a la hora de reformar la Constitución se abra un debate sobre los entes locales constitucionalmente garantizados: si mantenemos los que están actualmente reconocidos por la CE (municipio, provincia e isla), o añadimos algún otro (ciudades metropolitanas en la Constitución italiana)[51], o suprimimos algunos (la provincia, de acuerdo con la reivindicación histórica de Cataluña)[52]. En mi criterio los estatutos de autonomía deben ser capaces de adaptar la existencia de los entes locales constitucionalmente garantizados en cada territorio, en función de sus peculiaridades y tradiciones históricas.

Todo ello sin perjuicio de reconocer que los estatutos de autonomía podrán garantizar la existencia de otros entes locales, cuyo régimen de organización y funcionamiento será igualmente interiorizado por el estatuto respectivo, como ocurre con las comarcas en Cataluña o las parroquias rurales en el Principado de Asturias[53]. No obstante, a diferencia de lo que ocurre actualmente[54], en ese escenario el sacrificio de los entes locales contingentes o de

51. Art. 14 de la Constitución de la República Italiana.
52. Sobre la necesidad de repensar el nivel intermedio de gobierno local, *vid.* Font i Llovet (2016: 1932-1934).
53. Sobre la interiorización del gobierno local por las comunidades autónomas, Font i Llovet (2016: 1938-1942, 2008).
54. Al aplicar esta propuesta al enjuiciamiento del art. 24 bis LBRL observamos que su regulación no encuentra ninguna justificación en la propia reforma LRSAL que contrarreste, en cuanto a que tenga por finalidad la protección de otros bienes o de valores superiores del ordenamiento jurídico, el sacrificio del principio de autonomía local por parte del legislador

sus características esenciales, como la personalidad jurídica, solo podría ser aceptable desde un punto de vista constitucional cuando fuese respetuoso con los principios de autonomía local y de subsidiariedad, y con las competencias autonómicas. Desde la tesis propuesta en este estudio, en el supuesto excepcional donde la legislación estatal tuviese como efecto uniformizar hasta tal extremo el régimen local, debería ser exigible que concurriese algún requisito adicional en las normas del Estado, como ocurre en el federalismo alemán, donde se exige que la legislación federal tenga por objetivo la consecución de unas condiciones de vida equivalentes en toda la federación o que se fundamente en la preservación de la unidad jurídica o económica[55].

En fin, corresponderá al estatuto de autonomía respectivo determinar la existencia, definición, caracteres, competencias, régimen de constitución y de disolución, así como los recursos económicos suficientes, de las entidades locales, como norma suprema del ordenamiento jurídico autonómico, en función además de las peculiaridades y tradiciones históricas de cada territorio. Sirve de ejemplo la regulación del Estatuto de Autonomía de Cataluña, donde encontramos las comarcas, las veguerías y las entidades municipales descentralizadas. Los estatutos de autonomía garantizarán la autonomía local a las entidades locales por ellos reconocidas, al igual que dispone la cláusula de reconocimiento universal de todas las entidades locales que contiene la CEAL (*ex* art. 13).

La pervivencia de la provincia como entidad local intermedia, determinada por la agrupación de municipios, deberá contar en mi criterio con mayores dosis de flexibilización para adaptar la institución a las necesidades de cada territorio. Se hace imprescindible un debate sobre sus funciones, la necesidad de mayor transparencia e incremento de su legitimación democrática.

4.2. La defensa del estatuto constitucional de los entes locales como plasmación del principio de autonomía local

El estatuto constitucional de los entes locales debe contener una cláusula que otorgue legitimación activa individual a las entidades locales para impugnar

básico. Sin embargo, el Tribunal desestimó su impugnación en la STC 41/2016, de 3 de marzo. Reitera su doctrina en la STC 19/2017, de 2 de febrero.

55. El art. 72.2 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania regula el concepto de competencia concurrente y la justificación que debe ofrecer la Federación para aprobar normas en materias de competencia concurrente.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

normas con rango de ley que lesionen su estatuto constitucional, al igual que la disposición de la Ley Fundamental alemana[56]. Ahora bien, esa legitimación no tiene por qué establecerse en el marco de un recurso de amparo, como en Alemania, sino que puede articularse con la reforma de la regulación del CDAL en la LOTC. Además, la reforma de la regulación de los CDAL deberá especificar el parámetro de control para adecuarlo al contenido del estatuto constitucional de los entes locales con un entendimiento amplio del principio de autonomía local. Resulta imprescindible, a mi juicio, evitar la interpretación restrictiva actual del principio de autonomía local en la doctrina constitucional derivada del enjuiciamiento de los CDAL. La finalidad de la reforma de la regulación de los CDAL en la LOTC es la consecución del remedio efectivo en defensa de la autonomía local que exige el artículo 11 CEAL.

4.3. Cláusula de remisión a los tratados internacionales sobre autonomía local

La CE debería incluir una remisión a los tratados internacionales ratificados por nuestro país en cuanto a la interpretación del principio de autonomía local y, por ende, del estatuto constitucional de los entes locales, similar a la cláusula del 10.2 CE respecto a los tratados internacionales en materia de derechos humanos[57]. La remisión a la CEAL permitiría resolver las dudas interpretativas que se planteasen, por ejemplo, respecto a cuestiones competenciales.

5. Bibliografía

Aja, E. (1992). Configuración constitucional de la autonomía local. *Informe sobre el Gobierno Local*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

Arroyo Gil, A. (2016). 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. *Teoría y Realidad Constitucional*, 38, 701-716.

56. El art. 93.4b) de la citada Ley Fundamental de la República Federal de Alemania atribuye competencia a la Corte Constitucional Federal "sobre los recursos de amparo interpuestos por municipios y mancomunidades de municipios por violación a través de una ley, del derecho de autonomía municipal establecido en el artículo 28, exceptuándose, sin embargo, aquellos casos de violación por leyes de los *Länder* en los que quepa recurso ante la Corte Constitucional del respectivo *Land*".

57. Sobre la funcionalidad del art. 10.2 CE puede consultarse, entre otros, Diez-Picazo (2008: 169-172).

ISBN: 978-84-120267-9-5

Arroyo Jiménez, L. (2009). Ponderación, proporcionalidad y Derecho administrativo. En L. Ortega y S. de la Sierra (coords.). *Ponderación y Derecho Administrativo* (pp. 19-49). Madrid: Marcial Pons.

Bandrés, J. M. (1999). *El principio de subsidiariedad y la administración local.* Madrid: Marcial Pons.

Desdentado Daroca, E. (2010). El principio de autonomía local. En J. A. Santamaría Pastor (dir.). *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo* (pp. 877-900). Madrid: Wolters Kluwer, La Ley.

Diez-Picazo, L. M.ª (2008). *Sistema de Derechos fundamentales* (3.ª edición). Madrid: Civitas, Thomson Reuters.

Embid Irujo, A. (1981). Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 30, 437-470.

Fanlo Loras, A. (1990). *Fundamentos Constitucionales de la Autonomía Local*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Fernández-Miranda, J. (2008). El principio de autonomía local y la posible superación de la teoría de la garantía institucional. *Revista de Administración Pública*, 175, 113-156.

Fernández Rodríguez, T-R. (2013). La España de las autonomías: un estado débil devorado por diecisiete "estaditos". *REDA*, 158, 25-52.

Font i Llovet, T. (2008). *Gobierno local y Estado autonómico*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

– (2016). Los retos actuales del gobierno local: repolitización, diversificación, interiorización. En J. Baño León (coord.). *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado* (Tomo II, pp. 1929-1945). Madrid: Iustel.

Fossas Espadaler, E. (2007). *El principio dispositivo en el Estado autonómico*. Madrid: Marcial Pons.

García de Enterría, E. (1961). Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés. *REVL*, 117, 321 y ss.

– (1981a). *Revolución Francesa y Administración Contemporánea* (2.ª ed.). Madrid: Taurus.

– (1981b). La Constitución como norma jurídica. En A. Predieri y E. García de Enterría (coords.). *La Constitución Española de 1978* (pp. 97-160). Madrid: Civitas.

García Morillo, J. (1998). *La configuración constitucional de la autonomía local*. Madrid: Marcial Pons.

González Rivas, J. J. (2005). La autonomía local en la reciente jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo. *Cuadernos de Derecho Local (QDL),* 9, 16-32.

Jiménez Asensio, R. (1999-2000). La forma de gobierno local: ¿cambio o continuidad? *Anuario del Gobierno Local 1999-2000*, 137-158.

Leguina Villa, J. (1985). La autonomía de municipios y provincias en la nueva ley básica de régimen local. *REVL*, 227, 431 y ss.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

López González, J. I. (1983). Legitimación de las Corporaciones locales para recurrir en amparo. *REDA*, 38, 429 y ss.

Martín Mateo, R. (1980). La garantía constitucional de las autonomías locales. *REVL*, 208, 609 y ss.

Martín Rebollo, L. (1984). La administración local. En *España: un presente para el futuro* [vol. 2 (Las Instituciones), pp. 267-282]. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

– (2016). Uso y abuso del Decreto-ley (un análisis empírico). En J. M.ª Baño León (coord.). *Memorial para la Reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado* (Tomo I, pp. 665-731). Madrid: Iustel.

Martín-Retortillo, L. (1985). Las corporaciones locales y el recurso constitucional de amparo. En *Organización territorial del Estado (Administración local)* (vol. III, pp. 1965-1991). Madrid: IEF.

Morell Ocaña, L. (1988). *El régimen local español*. Madrid: Civitas.

Nieto Garrido, E. (2018). *El Estatuto Constitucional de los Entes Locales. La autonomía local y la vinculación negativa a la ley. Una propuesta de reforma constitucional*. Navarra: Thomson Reuters Aranzadi.

Ortega Álvarez, L. (1998a). *El Régimen Constitucional de las Competencias Locales*. Madrid: INAP.

– (1998b). El principio de proporcionalidad como garante de la autonomía local. *Anuario del Gobierno Local 1997*.

– (2015). La democracia local en la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En VV. AA. *El Juez del Derecho Administrativo. Homenaje a Delgado Barrio*. Madrid: Marcial Pons, Consejo General del Poder Judicial, CIJA UAM.

Pareja i Lozano, C. (1995). Autonomía y potestad normativa de las Corporaciones locales. *RAP*, 138.

Parejo Alfonso, L. (1981). *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid: INAP.

– (1988). *Derecho Básico de la Administración Local*. Barcelona: Ariel Derecho.

– (1997). El régimen jurídico de la Administración Local, hoy. En C. Alba Tercedor y F. J. Vanaclocha Bellver (coords.). *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno* (pp. 345-404). Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado.

– (1998). La garantía institucional: crítica y verdadera operatividad de esta técnica. En J. García Morillo. *La configuración constitucional de la autonomía local*. Madrid: Marcial Pons.

– (1999). Algunas notas sobre la última evolución del principio de subsidiariedad en el Derecho comunitario europeo. En *El principio de subsidiariedad y la administración local* (pp. 93-106). Madrid: Marcial Pons.

Sánchez Morón, M. (1990). *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*. Madrid: Civitas.

– (2014). *Derecho Administrativo. Parte General* (décima edición). Madrid: Tecnos.

Santamaría Pastor, J. A. (1988). *Fundamentos de Derecho Administrativo I* (pp. 1121 a 1128). Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.

Sarmiento, D. (2007). Autonomía local y principio de proporcionalidad. En R. Parada y C. Fernández (dirs.). *Las competencias locales* (pp. 83 a 108). Madrid: Marcial Pons.

Sosa Wagner, F. (1988). La Autonomía Local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 240, 1623-1636.

– (1999). *Manual de derecho local*. Navarra: Aranzadi.

Sosa Wagner, F. y Miguel García, P. de (1985). *Las competencias de las corporaciones locales*. Madrid: IEAL.

Tornos Mas, J. (2015). Relación de síntesis sobre la reconstrucción del Estado de las Autonomías. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 51, 4-7.

Velasco Caballero, F. (2008). El estado de la autonomía local en 2007. *Anuario de Derecho Municipal 2007*, 21-56.

– (2009). *Derecho local. Sistema de fuentes*. Madrid: Marcial Pons.

– (2014). Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. En J. A. Santamaría Pastor (coord.). *La Reforma de 2013 del Régimen Local Español* (3.ª ed.). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Vipiana, P. (2002). *Il principio di sussidiarietà "verticale". Attuazioni e prospettive*. Milán: Dott. A. Giuffrè Editore.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5