

REFLEXIONES SOBRE EL RÉGIMEN LEGAL BÁSICO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DESDE
LA PERSPECTIVA QUE OFRECE SU VIGENCIA POR 40 AÑOS.

Por
Luciano Parejo Alfonso
Catedrático emérito de Derecho administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

1. La Ley básica de 1985 y el despliegue y la pujanza actual del gobierno local; pertinencia de la revisión de los fundamentos de su sistema en aras de la continuidad del acompañamiento por éste del desarrollo de aquel gobierno.

Es dudosa la pertinencia de añadir a los numerosos análisis ya existentes sobre aciertos y desaciertos de las nuevas bases sentadas, en 1985, para el régimen local, sobre todo por quien estuvo directamente implicado en su elaboración y ya ha echado su cuarto de espadas en tal balance. El mérito del actual vigor -a pesar de todos las cortapisas y contratiempos- de la vida municipal y, en general, local, que no en modo alguno ha sido afectado por su europeización, ha de atribuirse, sin duda, al desarrollo del Estado democrático, no de la, sino de las autonomías (en plural, no en singular). Pero lo que no parece que pueda regatearse a la Ley 7/1985 (en adelante LrBRL) es que ha ofrecido un marco durable y resiliente, permisivo y acompañante del más que apreciable fortalecimiento del pulso y el alcance del gobierno local (con todas las sombras que se quiera, especialmente la de insatisfactorio tratamiento de los pequeños municipios). A estas alturas lo que procede, pues, es volver sobre los fundamentos sobre los que el legislador básico construyó el sistema que implantó en 1985 para comprobar si sus elementos estructurantes siguen siendo idóneos para fungir de cauce, otorgar soporte y servir de marco, para, en el actual y muy distinto contexto, político, social y económico, la indispensable continuación del proceso de afirmación de la autonomía local. En definitiva y, como ha señalado J. L. Carro¹, repasar, actualizándolas de ser preciso, las cuestiones esenciales abordadas por la Ley básica y que puede considerarse que siguen

¹ J.L. Carro Fernández-Valmayor, "Sobre la pervivencia de la cláusula general de competencia municipal. Una reflexión interpretativa", QDL núm. 68.

abiertas aún hoy. Siendo tres son las que -coincidiendo con J. Esteve Pardo²- hay que analizar, las reflexiones que se desarrollan aquí van a centrarse -aun reconociendo la importancia de la cobertura financiera- en las de la dotación competencial y la defensa de la autonomía, partiendo de la basal de la garantía institucional.

2. La superación de las ideas basales del sistema francés, influyentes inercial y soterradamente en la concepción del gobierno local; sus términos.

Cuando la Ley se elabora, las únicas referencias disponibles eran -además de los trabajos que, en el Consejo de Europa, culminarían en 1985 con la aprobación de la Carta Europea de Autonomía Local- la legislación de régimen local preconstitucional y la jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional entre los años 1981 a 1983. En ese momento operaban aun inercial y, si se quiere, ocultamente (y no solo entre nosotros), como puso de relieve E. García de Enterría ya en 1961³ y mantenido en 2025 por J. L. Carro⁴, las ideas del sistema francés acuñado a partir de la revolución de fines del S. XVIII a saber, las de i) carácter natural y asociativo del municipio, titular de la libertad de civil (a respetar por el Estado; origen de la autonomía local), y su corolario: poder originario y exclusivo sin necesidad de atribución estatal, pero circunscrito a los asuntos comunes a los vecinos (intereses, pues, distintos a los generales); y, por tanto, ii) separación entre Estado (ámbito de los intereses generales), al que se encomienda el bloque Ley-ejecución de dichos intereses) y Municipio (ámbito de los asuntos locales, reducidos a la gestión del patrimonio propio y la policía de seguridad, comodidad y salubridad). No puede olvidarse que los cimientos de nuestro sistema, colocados en la Constitución de Cádiz, responde a estas ideas⁵, como resulta de las previsiones sobre implantación de Municipios (art. 310; opción traductora fiel de la postulada por Mirabeau en Francia y origen de nuestro mapa municipal actual) y las funciones municipales (art. 322⁶); pero

² J. Esteve Pardo, "Garantía institucional y/o función constitucional den las bases del régimen local", *REDC* núm. 31, 1991.

³ E. García de Enterría, "Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés", *REVL*, año XX, núm. 117, mayo-junio de 1961.

⁴ Para J.L. Carro Fernández-Valmayor (op. cit.) la expresión "asuntos locales" procede de la revolución francesa y constituye la raíz misma del concepto de autonomía local, radicando el fundamento del poder municipal en tal categoría de asuntos.

⁵ En este sentido, A. Torrecillas Martínez, *Democracia constitucional y autonomía local en España*, Ed. Tirant lo Blanch, 2025.

⁶ Es destacable la previsión de la posibilidad de la ampliación de las funciones municipales a los asuntos, en general, "de utilidad común".

especialmente de la expresión “gobierno interior de los pueblos” (art. 209) bajo la inspección de la Diputación provincial, concebida como estructura estatal supervisora de los municipios.

Este basamento no sólo perdura entre nosotros (en la evolución histórica solo son reseñables dos cortos e ineficaces períodos de superación del mismo: los de las dos repúblicas), sino, en general, en los países europeos, como demuestra el hecho de que la propuesta de creación, en el seno del Consejo de Europa, de una Comisión de Asuntos Municipales (antecedente del actual Congreso de Autoridades Locales y Regionales), que condujo a la elaboración de la Carta Europea de Autonomía local, señaló en uno de sus considerandos la importancia de “las libertades locales”, identificando en su respeto un elemento fundamental de la democracia. Justamente al hilo de este dato, ha destacado L. Ortega⁷ la influencia de la concepción francesa de la autonomía local como principio de libertad (matizado por la referencia al principio democrático).

A la luz del doble bloque formado por los arts. 137 y 140 a 142 y 148.1.2^a y 149.1.18^a CE y de la lógica temprana determinación por el Tribunal Constitucional (STC 4/1981, ratificada por la 32/1981) de la pertenencia de los entes locales a la organización territorial del Estado en la condición de poder público y con estatuto determinado, no por la legislación estatal de régimen local, sino por la básica sobre régimen de las Administraciones públicas, el legislador de 1985 no podía sino:

- Articular como básico el marco estatal de desarrollo constitucional como referido a una de las Administraciones públicas, si bien definiendo la local como un tipo singular de administración por su legitimación democrática (determinante de su carácter de autoadministración) y dotada, por ello, de autonomía.

Esta opción, basada en la reafirmación del “régimen local” como materia legislativa (si bien integrada en la más amplia de las Administraciones públicas), que postula una relación de ajuste recíproco -desde su independencia, no obstante su reconducción a un mismo título competencial- entre la Ley básica de régimen local y la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas (hoy, del sector público), ha quedado desvirtuada por el legislador estatal (con

⁷ L. Ortega Álvarez, “La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español”, REALA núm. 259, 1993.

aceptación de la jurisprudencia constitucional), que ha establecido su regulación propia desde la perspectiva del entero sector público, sin otra concesión al régimen local básico que algunas referencias de lógica y alcance diverso, pero que, en todo caso, “encastran” dicho régimen en el general del sector público, subordinándolo en términos no permisivos de una relación general del tipo Ley general-Ley especial⁸.

- Consagrar definitivamente la superación de la separación de Estado y municipio (los entes locales en general) y, por tanto, la mutación de las sedicentes libertades locales en autonomía de los entes locales para su gobierno y administración bajo la propia responsabilidad -algo de todo punto imperativo en el Estado social y democrático de Derecho definido por la norma constitucional- con la afirmación de la condición de los entes locales de parte de la organización estatal.

3. El montaje del sistema sobre la garantía institucional de la autonomía local.

La escasa atención prestada así por la CE al escalón local de la organización territorial del Estado, pero el énfasis puesto por el constituyente, para su goce efectivo, en la garantía de la autonomía local, hizo natural y prácticamente inevitable el recurso a la garantía institucional, tomando como referencia el perfil de esta figura, tal como consagrada en el art. 28.2 de la Constitución de Bonn (texto éste tenido muy en cuenta, como referencia, por el constituyente español). Pero no lo hizo trasladando de forma mimética la interpretación y aplicación decantadas de tal categoría en Alemania, sino -moduladamente- en los de su reformulación en sede doctrinal por un autor, J.

⁸ Pues, sin perjuicio de remitirse la de régimen del sector público a la de régimen local en algún caso (las encomiendas de gestión: art. 11; y las relaciones interadministrativas, pero sólo en cuanto al respeto del orden competencial: art. 140) e, incluso, de otorgar a los órganos colegiados de gobierno de los entes locales el mismo trato que a los del Gobierno central y los de las Comunidades Autónomas: disp. ad. 21^a), organiza sus relaciones con la de régimen local, de forma intersticial y diversa, sobre el presupuesto de la posición subordinada de la última: en unos casos la trata como un complemento (en el caso de los convenios: art. 48), en otros incide en ella sólo respecto de los municipios de gran población (ejercicio de la potestad sancionadora: arts. 25 y 27) o la rebaja a una función supletoria (relaciones interadministrativas: art. 140; consorcios locales: arts. 119 y 125), cuando no deroga alguno (2) de sus preceptos (disp. derogatoria).

Burmeister⁹, que había sido uno de los expertos llamados a colaborar en la redacción de la Carta Europea de Autonomía Local.

Lamentablemente, la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional de los preceptos constitucionales expresivos de la garantía ha sido y sigue siendo -desde la afirmación de su referencia a un poder limitado de índole administrativa- reductora de la función de la misma básicamente a la preservación del contenido esencial de la autonomía¹⁰, un concepto indeterminado permisivo de un amplio elenco de soluciones legales, propiciando un entendimiento de la garantía no precisamente cualitativo (albergador de sustancia política sin desbordamiento de su índole administrativa) y expansivo (en el sentido del alcance a todo asunto en que esté involucrado un interés local, pretendido por el legislador) y sí claramente permisivo de la erosión progresiva, por el legislador, de su contenido efectivo¹¹. Lo que se refleja no sólo en el fenómeno de la por la doctrina

⁹ En J. Burmeister, *Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie*. Ed. Vahlen, München 1977.

¹⁰ J. Esteve Pardo, recogiendo la opinión de J. Leguina Villa, ha señalado: “En tercer lugar, la existencia de una autonomía local como institución operativa mínimamente vigorosa con anterioridad a nuestra Constitución no parece que sea una apreciación unánime y tampoco un valor de mucho peso en nuestra cultura y mentalidad jurídica. Así, una significada opinión nos confirma que «estamos, en efecto, demasiado acostumbrados a la insuficiencia de nuestros entes locales frente al todopoderoso Estado; nuestros hábitos mentales, la forma que tenemos de ver las cosas —la cosa pública, en este caso—, están tan condicionados por la centralización uniformizadora, heredada del pasado remoto y reciente, que nos resulta casi imposible imaginar un sistema de organización territorial del poder político y de las estructuras administrativas en el que los entes locales dejen de ser simples apéndices del Estado».

¹¹ Para J. M^a Baño León, “Autonomía y competencias locales”, Documentación Administrativa nº 6, 2019, y también en <revistasonline.inap.es>, 2019 (acceso en enero de 2026), “... El Tribunal Constitucional español ha dicho con reiteración que la autonomía local constituye una garantía institucional. Pero este concepto no se construye de un modo técnico, en verdad, como imagen de una institución preservada en sus rasgos esenciales, que no se predica respecto de cada sujeto sino de la constitución en su conjunto. Por el contrario, el concepto que utiliza el Tribunal Constitucional es un puro comodín dialéctico que sirve para expresar respuestas heterogéneas y algunas contradictorias con la idea histórica de garantía institucional”.

Con posterioridad, E. Nieto Garrido [“El estatuto constitucional de los entes locales”, en el número monográfico *Garantías y límites de la autonomía local*, publicado en la colección Claves del Gobierno Local, número 35 (2022)], ha señalado que: “.... 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”.

alemana denominada “legalización” (Verrechtlichung)¹², sino en la “emigración” de tareas locales a las instancias autonómica y estatal y la debilitación de las competencias locales por la vía de su sustitución por facultades de mera participación en el ejercicio de las de las estatales y autonómicas e, incluso, la admisión de la penetración invasiva de estas últimas hasta en ámbitos reconocidos como de la competencia propia local, como el del urbanismo.

Este signo de la evolución real de la autonomía local explica sin duda la crítica doctrinal de que ha sido objeto la garantía institucional como técnica de determinación y aseguramiento de la posición del gobierno local en la estructura del Estado y las propuestas de soluciones alternativas a la misma¹³. Sin necesidad de entrar ahora con más detalle en el estado de la cuestión -lo que desbordaría los límites de estas reflexiones-, puede, sin embargo, afirmarse que los reproches dirigidos a la garantía institucional son inmerecidos, porque las insuficiencias detectadas no le son propiamente imputables, por serlo más bien a los términos de su inteligencia y manejo. Pues éstas se han basado y siguen descansando, en efecto, en una incorrecta interpretación del bloque de los preceptos constitucionales e internacionales (los de la CEAL) pertinentes y en todo caso ajena a los que están en la base del sistema local diseñado en 1985; sistema, pues, que hoy continua inédito en este punto y procede, por tanto, reactivar. Y tal interpretación es incorrecta por:

- Su carácter aislado (circunscrita al aludido bloque constitucional) y no sistemático (comprensión de dicho bloque desde su conexión con el resto de determinaciones constitucionales relevantes).
- Su realización sin diferenciación de los distintos elementos que componen la garantía institucional. Tales elementos son:
 - a) La existencia de los municipios y provincias (a diferencia de las Comunidades Autónomas, que -desde la Constitución- han todavía de constituirse) [art. 137, in fine, en relación los arts. 14º y 141, CE]. Esta dimensión subjetiva que,

¹² Entendido como ocupación y, por tanto, condicionamiento tendencialmente completos y acabados por la normación de las instancias territoriales superiores del espacio propio de la actuación local.

¹³ La crítica, por insuficiencia en el cumplimiento de su función, se da igualmente en Alemania. Donde es observable igualmente una evolución en sentido erosionador de la autonomía local. Véase a este respecto A. Engels, *Die Verfassungsgarantie kommunaler Selbstverwaltung. Eine dogmatische Rekonstruktion*, Ed. Mohr Siebeck, Tübingen 2014.

sin perjuicio de descansar en el reconocimiento de una realidad previa, es constitutiva (en la medida en que otorga a las entidades correspondientes la condición de poderes públicos integrantes de la organización territorial del Estado). Pero, al propio tiempo y como resulta del art. 148.1.2^a CE, es relativa, en tanto que admite operaciones de reconfiguración legal (alteración de términos o límites; segregaciones; agregaciones; fusiones). Por lo tanto, si desde el punto de vista general de la organización del entero territorio en entes locales debe considerarse una garantía constitucional directa, desde el subjetivo de los entes en concreto ha de conceptuarse como un principio constitucional.

- b) El contenido competencial de la autonomía o autogobierno/administración, aludido en la expresión “gestión de sus respectivos intereses”, que -sin perjuicio de lo que luego se dirá respecto de los llamados “asuntos locales”- debe entenderse comprensivo de “las funciones” atribuidas por la Ley (arts. 137, *in fine*, en relación con art. 142 CE) con las que se corresponde la debida “suficiencia” de los medios para el desempeño; previsiones traducibles - desde la CEAL- en términos de “competencias públicas” atribuidas (directamente por la Constitución o por la Ley) teniendo en cuenta la amplitud y la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia y economía (arts. 3.1 y 4.3 CEAL). Este elemento representa una garantía constitucional directa, por más que su cumplimiento satisfactorio corresponda -en virtud de mandato constitucional- a la Ley ordinaria, pues sin contenido competencial simplemente no existe la autonomía garantizada (como tiene reconocido el Tribunal Constitucional).
- c) El modo de desarrollo de la gestión de las competencias, que no es otro que el de autogobierno/administración en el marco de la Ley, dada la condición de Administraciones de los entes locales, gobernadas y administradas directamente por los vecinos-municipios o por representantes de unos u otros justamente con autonomía. Lo que se corresponde con la prescripción de la CEAL (art. 3.1) de ordenación y gestión de una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. Se trata, en este caso, de un elemento complejo,

en tanto que, si la gestión bajo la propia responsabilidad es sin duda una garantía constitucional directa, no sucede lo mismo con su actuación en el marco de la Ley, que únicamente puede reputarse como principio constitucional.

4. La pertinente reinterpretación de la garantía institucional.

Sentados los anteriores extremos, es claro que un entendimiento correcto de la garantía institucional como un todo exige partir del doble cometido de la autonomía local al servicio de la democracia y la descentralización¹⁴; doble cometido, que la conecta, de un lado, con el principio democrático y, por tanto, el valor del pluralismo político (art. 1.1 CE), a través del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), y, por tanto y de otro lado, con el principio de descentralización administrativa (art. 103.1 CE)¹⁵. La combinación de estos preceptos con los referidos a la garantía de la autonomía local conduce de suyo a la:

- Exigencia constitucional, de la continuación de la descentralización de mayor alcance político -la autonómica- en sede administrativa desde la consideración del escalón local, como Administración basal del entero Estado precisamente por su condición de autoadministración directa o representativa. Este es el sentido de la afirmación rotunda por el art. 1LrBRL de ser los municipios “entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos”.

Así resulta de la interpretación del orden constitucional de conformidad con la CEAL, tal como requiere el art. 10.1 CE y es condición de la promoción y

¹⁴ En este sentido, L. Ortega Álvarez (op. cit.) ha dejado apuntado que los principios de democracia y descentralización marcan hoy la autonomía local.

¹⁵ Esta interpretación viene apoyada por los considerandos segundo y tercero del preámbulo de la vigente Carta Europea de Autonomía Local, a cuyo tenor:

“Considerando que las Entidades locales son uno de los principales fundamentos de un régimen democrático” y

“Considerando que el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa”.

Y, consecuentemente, en los arts. 3.1 y 4.3 de la Carta. Conforme al primero, la autonomía local no es sino el derecho y la capacidad efectiva de ordenar y gestionar una *parte importante de los asuntos públicos*. Y a tenor del segundo, el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, *incumbrir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos*. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.

facilitación obligadas por los poderes públicos (incluido el legislador) [art. 9.2 CE] de la participación, en un contexto de pluralismo político, de los ciudadanos en los asuntos públicos de índole administrativa. Pues el art. 4.3 CEAL dispone que, con carácter general, las competencias públicas deben incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos.

Procede precisar que la calificación de la Administración como la basal del Estado constituido en modo alguno descansa -como ha señalado L. Ortega¹⁶ - en la consideración de la “democracia local” como la “mejor democracia” de entre las de las instancias de la organización territorial del Estado, sino de reconocer su específico papel en el seno del sistema democrático. Pues, según han dicho R. A. Dahl y E. R. Tuft¹⁷, no existe una escala perfecta para la democracia, de modo que la cuestión no es cual sea la mejor, sino que aportación puede realizar cada escala.

- Y, en consecuencia, la preceptividad de la colocación en sede municipal-provincial (o entidad insular o equivalente), por la legislación sectorial (incluso la básica estatal¹⁸), de las competencias precisas de acuerdo con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos (principios éstos últimos suprimidos en 2013, pero que, en todo caso, deben considerarse subsistentes *ex CEAL*). Lo que, en especial, significa: la garantía institucional otorga cobertura a la dotación competencial de la instancia local, circunstancia que no resulta afectada por la distinción por el Tribunal Constitucional en el sistema de la LrBRL entre lo básico reconducible a los arts. 140 a 142 CE (desde el que caben juicios de directa inconstitucionalidad de la legislación sectorial, estatal o autonómica) y lo básico simplemente legal (que únicamente permite un juicio indirecto de inconstitucionalidad vía infracción de la norma estatal básica). No puede minusvalorarse la importancia de esta conclusión, a la vista del efecto debilitador de la garantía que viene teniendo hasta ahora la aludida distinción del Tribunal Constitucional.

¹⁶ L. Ortega Álvarez, op. cit.

¹⁷ R. A. Dahl y E. R. Tuft, *Size and democracy*, Ed. Stanford University Press, 1973.

¹⁸ Precisión ésta declarada constitucional por la STC 214/1989, siempre que la determinación básica de las competencias locales sea necesaria para salvaguardar la autonomía local.

El marco constitucional resultante de las consideraciones anteriores coloca el juego de la garantía institucional (diferenciadamente según sus elementos) en terreno firme para asegurar un gobierno y administración locales en plenitud de contenido y alcance¹⁹.

5. El sentido y el lugar de los llamados asuntos locales.

La operatividad efectiva de la garantía así precisada requiere, no obstante, la actualización de la categoría de los “asuntos locales”, en tanto que capaz todavía de determinar, indebidamente, la inteligencia de la expresión “respetivos intereses” del art. 137, *in fine*, CE y de la de “intereses propios de las correspondientes colectividades” o de “sus intereses” del art. 1 LrBRL. Pues la categoría procede (J.L. Carro²⁰) de la revolución francesa, constituyendo el fundamento del “pouvoir municipal” en cuanto poder originario para gestionar los asuntos propios de la comunidad local. En la actualidad, sin embargo, el orden constitucional emplea el término “intereses” en un doble sentido:

- Objetivo, que se expresa en la noción sustantiva de “interés general” (o público, como diferenciado, si bien no necesariamente contrapuesto, al interés privado), único que puede otorgar soporte a la previsión y asignación de tareas-funciones (en lo que aquí interesa, de índole administrativa) de los poderes justamente públicos; todos ellos, incluido el local. Así resulta, sin más, del art. 103.1 CE, que debe entenderse referido a todas las Administraciones públicas. Pues a su tenor todas éstas agotan su actuación en el servicio a los intereses generales con sometimiento a la Ley y al Derecho; sometimiento, en el que debe entenderse comprendida la traducción de los pertinentes intereses generales en programación administrativa de la pertinente actuación.
- Subjetivo, que se expresa en la noción de interés de la correspondiente instancia de la organización territorial del Estado a que alude el art. 137 CE; interés éste, que deriva de la concernencia, en grado diverso, de la instancia de que se trate por el interés general en sentido objetivo. En este sentido subjetivo, el interés opera sólo como criterio constitucional para la distribución entre las instancias

¹⁹ Justamente en la línea de la reconstrucción de la autonomía local propugnada en la doctrina alemana por A. Engels, *op. cit.*

²⁰ En este sentido, J.L. Carro Fernández-Valmayor, *op. cit.*

territoriales de las funciones-competencias que deban servir los intereses generales pertinentes (como tempranamente puso de manifiesto S. Muñoz Machado²¹). A él debe entenderse que responden las previsiones sobre reserva de competencias (incluso legislativas) al Estado central y asunción de competencias por las Comunidades Autónomas de los arts. 148 y 149 CE. Y, agotando tales previsiones el universo de intereses generales posibles en la disposición de las anteriores instancias, a él ha de entenderse referida la garantía del contenido competencial de la autonomía local, que lo traduce en mandato constitucional de atribución por los legisladores de las instancias central y autonómica a los entes locales de las funciones-competencias procedentes.

En consecuencia, los entes locales solo pueden ser destinatarias de funciones-competencias, por atribución de la Ley, para la realización de intereses generales o públicos.

El mandato constitucional de atribución de competencias a los entes locales (en cumplimiento de la garantía institucional de la autonomía local):

- i) Requiere ciertamente del legislador una operación de ponderación, pero no tanto -como desacertadamente considera la doctrina del Tribunal Constitucional- de la relación entre el interés local y el interés supralocal, como más bien del grado de concernencia de las entidades locales por el interés general que deba ser realizado (determinado desde el derecho y la capacidad de dichas entidades, consagrados por la CEAL, de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos), en aplicación de los principios de descentralización y máxima cercanía de la gestión a los ciudadanos, determinante -también según la CEAL- de la incumbencia preferente a la referidas entidades del ejercicio de las competencias públicas. Lo cual se traduce en el requerimiento constitucional de la justificación de un resultado negativo de la ponderación, es decir, de no asignación a la instancia local de la competencia de que en cada caso concreto se trate, en exigencias inmanentes al interés general y su realización capaces de enervar las exigencias expuestas. Lo que quiere

²¹ S. Muñoz Machado, Derecho público de las Comunidades Autónomas, Tomo I, Ed. Iustel, 2^a ed. (la primera edición se produjo en 1982), Madrid 2007.

decir que se viene operando por el Tribunal Constitucional de modo inverso a lo requerido constitucionalmente, a saber, observando deferencia para con respecto a la apreciación legal del interés general sea de la instancia central, sea de la autonómica, para la residencia en la propia Administración incardinada a los respectivos Gobiernos de las competencias; modo de proceder permisivo de un apreciable repliegue de los límites inherentes a la garantía institucional (hasta hacerlos coincidir, práctica e indebidamente, con el contenido o núcleo esencial de la autonomía²²).

- ii) Impone, en la hipótesis de un resultado de la ponderación favorable a la ubicación de la competencia en sede local, una asignación, no de simples intervenciones, meras facultades o simples participaciones en procesos decisionales de las instancias supralocales (estatal o autonómica), sino precisa y normalmente de competencias (de ordenación y gestión) plenas y completas a desempeñar bajo la propia responsabilidad y de ejercicio sometido únicamente a controles de estricta legalidad (art. 4.4 CEAL). Esta imposición no permite el recurso, al que acude el Tribunal Constitucional, a la supuesta suficiencia del otorgamiento a los entes locales de cualquier intervención en la definición y satisfacción del interés general para entender respetada la autonomía local.
- iii) Supone el carácter de propias de las competencias atribuidas, ejercitables, por tanto, bajo la propia responsabilidad; competencias que, obviamente, son independientes de las conferidas por delegación de las instancias superiores (tipo de competencias en las que no procede ahora entrar).

²² Un planteamiento paralelo en la misma dirección y con resultado valorable positivamente es el de F. Velasco Caballero (*Derecho local. Sistema de fuentes*, Ed. Marcial Pons, Madrid 2009). El punto de partida es, en tal planteamiento, el mandato de optimización progresiva de la autonomía local de los arts. 137, 140 y 141 CE. El orden constitucional no se circscribe, por tanto, 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 la ponderación– lo permiten otras normas o principios constitucionales. Este mandato de optimización no opera solo en momento de la producción normativa, sino también en el de la aplicación de las normas.

Distinta del acervo de competencias locales por atribución legal es la potencia de los entes locales garantizados para convertir en competencias asimismo propias necesidades y aspiraciones de las colectividades que institucionalizan. Esta potencia, insita en la autonomía local (sin necesidad, por tanto, de atribución legal concreta alguna), deriva de ser los entes locales responsables (con carácter universal y en su ámbito territorial) de la ordenación y gestión de los intereses del conjunto de los habitantes o vecinos y se expresa, en la CEAL (art. 4.2), en la libertad plena para ejercer la iniciativa en toda materia que no esté excluida de la competencia local o atribuida a otra autoridad, y, en la LrBRL (art. 25.1), en la facultad municipal para, en el ámbito de sus competencias, promover actividades y prestar servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal; facultad, el resultado de cuyo ejercicio se traduce -según el art. 7.4 LrBRL- en competencias “distintas de las propias”. Esta, considerada una “cláusula general competencia”, es la sede actual de los llamados asuntos locales, que bien pueden calificarse de domésticos (por más que, no existiendo asuntos locales por naturaleza, otorguen soporte a tareas de satisfacción de intereses generales, aunque solo sea de la comunidad vecinal).

Aunque la reforma legal de 2013 -dirigida a asegurar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera- haya pretendido cortar el juego de la apuntada cláusula general, ésta persiste en la redacción que ha dado a los arts. 25.1 y 7.4 LrBRL, como ha demostrado convincentemente L. Carro²³, que significativamente califica la cláusula como “derecho a la espontaneidad” o al “desenvolvimiento de nuevas tareas” y afirma que “... la LBRL ha optado claramente (también después de la reforma de 2013) por mantener el sistema de cláusula general como técnica de determinación de las competencias municipales”. Y esto es así, porque la precisión legal, en el actual art. 25.1 LrBRL, “en el ámbito de sus competencias”, ha de interpretarse a partir “... de la especial posición de los municipios respecto de las Leyes y de la necesaria vinculación de su actividad con los específicos intereses de la comunidad vecinal...”; perspectiva desde la que puede afirmarse que “... pretende simplemente subrayar, aunque de forma algo innecesaria, que la Ley constituye el marco o límite de la cláusula general competencial de los municipios”.

²³ L. Carro y Fernández-Valmayor, op. cit.

El límite de la Ley, en tanto que la anterior autonomía local se despliega en su marco, explica que la facultad municipal creativa de competencias no pueda desplegarse duplicando o interfiriendo competencias y servicios administrativos ya establecidos.

6. La protección legal de la autonomía local.

La dotación competencial suficiente y adecuada como condición constitucional de la efectividad de la autonomía local garantizada tiene como lógico corolario la que la CEAL denomina “protección legal” de la misma, es decir y en términos del art. 11 CEAL, la disposición de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna.

El acceso a la tutela jurídica efectiva de los entes locales está asegurado, para la defensa de su autonomía frente a normas reglamentarias y actos de estatales y autonómicos, está asegurado desde luego por el orden jurisdicción contencioso-administrativo. Pero tal tutela frente al legislador (estatal y autonómico) y para asegurar justamente el respeto de los principios constitucionales y, por tanto, la garantía institucional de la autonomía local no puede considerarse aún que lo está, al menos debidamente. La sustitución, en 1999 y al amparo del art. 161.1, d) CE, de la indirecta y de todo punto insatisfactoria fórmula arbitrada por la LrBRL (en cuanto viabilizada a través de la Comisión Nacional de Administración Local y entregada enteramente a la iniciativa del Gobierno), del recurso en defensa de la autonomía local no puede decirse que suponga una solución adecuada de la protección jurisdiccional de la autonomía local. Pues, tal como sostiene J. M^a. Baño, “... no es un recurso individual (se exige un número de municipios que suponga al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación y represente un sexto de la población, la mitad si se trata de provincias que tienen que representar también al menos la mitad de la población) y cuyo objeto limitado por una jurisprudencia restrictiva a la invasión de la autonomía local (STC 240/2006) lo hace difícilmente operativo, como la práctica ha demostrado, dada la inexistencia de un núcleo definido de competencias locales (REVERTER VALLS, FERNÁNDEZ FARRERES). Desde esta perspectiva, ... , la autonomía local no dispone de un cauce de tutela eficaz frente a Leyes invasivas de la autonomía local, más allá del que puede dispensar el recurso contencioso-administrativo si el juez se aviene a plantear

cuestión de inconstitucionalidad. Pero tampoco puede considerarse adecuado el difícil²⁴ reconocimiento a los municipios, de forma indirecta o en beneficio de los derechos de sus vecinos, de legitimación para interponer el recurso de amparo, a la que se han mostrado favorables algunos autores²⁵.

En la situación actual, por tanto, nuestro ordenamiento no cumple plenamente con lo dispuesto claramente en el art. 11 CEAL, en tanto que éste exige la previsión de un recurso jurisdiccional cuyo objeto sea precisamente asegurar el libre ejercicio de las competencias de los entes locales garantizados y el respeto a los principios de autonomía local consagrados precisamente en la Constitución y no sólo en la legislación ordinaria. La conformidad con la CEAL solo se logrará mediante el establecimiento de un recurso específico con tal objeto. En contra de lo argumentado en los trabajos preparatorios para la introducción del actual recurso en defensa de la autonomía local, el art. 161.1 CE no contiene una reserva en favor del recurso de inconstitucionalidad para la apreciación por el Tribunal Constitucional de vicios de inconstitucionalidad y su declaración con los consiguientes efectos. Lo prueba ya el hecho de que por la vía del recurso de amparo cabe tal declaración por la vía del planteamiento al Pleno del Tribunal Constitucional de la llamada cuestión interna de inconstitucionalidad. El supuesto residual de la letra d) del art. 161.1 CE proporciona, pues, soporte suficiente, como lo ha hecho ya para el actual recurso en defensa de la autonomía local, para la reconfiguración de éste en el sentido y con el alcance aquí propugnados (comprendiendo desde luego la impugnación de prescripciones legales), tanto más cuanto que alude a “materias”, pues el régimen local constituye *ex constitutione* una materia. En todo caso, el recurso debería ser individual, como postula la identidad de la instancia local y autonómica en la condición de partes autónomas de la organización territorial del Estado. Asegurando la exclusión de recursos claramente infundados mediante la exigencia de un informe vinculante del

²⁴ J.Mª Baño León (op. cit.) ha dejado advertido que la Constitución no ha reconocido un derecho de las Corporaciones Locales a plantear recurso al Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía, rechazando así el modelo alemán que expresamente reconoce el derecho de cualquier municipio a impetrar el amparo del Tribunal Constitucional, de acuerdo con la configuración de la autonomía local como un derecho de cada municipio al autogobierno de los asuntos locales en el marco de la Ley.

²⁵ En tal sentido, R. Martín Mateo, R. (1980). “La garantía constitucional de las autonomías locales”, *REVL* nº. 208, 1980; J. I. López González, “Legitimación de las Corporaciones locales para recurrir en amparo”, *REDA* nº. 38, 1983; y L. Martín-Retortillo, “Las corporaciones locales y el recurso constitucional de amparo”, en *Organización territorial del Estado (Administración local)*, vol III, Ed. IEF, Madrid, 1985.

Consejo de Estado (o, en su caso, del Consejo Consultivo correspondiente), la fragmentación de la instancia local no puede ser óbice, en cuanto situación aquélla imputable a la inacción de las instancias territoriales superiores, únicas capaces de realizar imperativamente una reforma general del mapa municipal, correctora del tamaño y reductora del número de los municipios.