

FRANCISCO VELASCO CABALLERO
(DIR.)

TRATADO DE DERECHO LOCAL

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2021

SUMARIO

	<u>Pág.</u>
PRESENTACIÓN	9
ABREVIATURAS	11
CAPÍTULO I. CONSTITUCIÓN Y GOBIERNO LOCAL , <i>por Francisco Velasco Caballero</i>	15
CAPÍTULO II. LA PLANTA LOCAL , <i>por Enrique Orduña Prada</i>	37
CAPÍTULO III. FUENTES DEL DERECHO LOCAL , <i>por Francisco Velasco Caballero y Jorge Castillo Abella</i>	73
CAPÍTULO IV. RÉGIMEN ELECTORAL LOCAL , <i>por Francisco Velasco Caballero</i>	107
CAPÍTULO V. PARTICIPACIÓN CIUDADANA , <i>por Carmen Navarro</i>	143
CAPÍTULO VI. TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS , <i>por Enrique Orduña Prada</i>	165
CAPÍTULO VII. POBLACIÓN MUNICIPAL , <i>por Mónica Domínguez Martín</i>	217
CAPÍTULO VIII. MUNICIPIOS: COMPETENCIAS Y POTESTADES , <i>por Mónica Domínguez Martín</i>	231
CAPÍTULO IX. ORGANIZACIÓN MUNICIPAL , <i>por Silvia Díez Sastre</i>	257
CAPÍTULO X. PROVINCIA, COMARCA Y ÁREA METROPOLITANA , <i>por Diana Santiago Iglesias</i>	287
CAPÍTULO XI. EL SECTOR PÚBLICO LOCAL , <i>por Lucía López de Castro García-Morato</i>	317
CAPÍTULO XII. INGRESOS LOCALES , <i>por Diego Marín-Barnuevo Fabo</i>	357
CAPÍTULO XIII. GASTO PÚBLICO LOCAL , <i>por César Martínez Sánchez</i>	389
CAPÍTULO XIV. EMPLEO PÚBLICO LOCAL , <i>por Luis Gordo González</i>	427
CAPÍTULO XV. LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES , <i>por Lucía López de Castro García-Morato y Julia Ortega Bernardo</i>	471

	<u>Pág.</u>
CAPÍTULO XVI. SANCIONES LOCALES , <i>por Lucía Alarcón Sotomayor</i>	507
CAPÍTULO XVII. SUBVENCIONES Y AYUDAS LOCALES , <i>por Fernando Pastor Merchante</i>	535
CAPÍTULO XVIII. CONTRATACIÓN PÚBLICA , <i>por Silvia Díez Sastre</i>	557
CAPÍTULO XIX. BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES , <i>por Juan Antonio Chinchilla Peinado</i>	591
CAPÍTULO XX. EXPROPIACIÓN Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL , <i>por Juan Antonio Chinchilla Peinado</i>	627
CAPÍTULO XXI. CONTROLES , <i>por Dolores Utrilla Fernández-Bermejo</i>	665
BIBLIOGRAFÍA	709

PRESENTACIÓN

El presente *Tratado de Derecho local* es el resultado de un laborioso proceso de elaboración iniciado allá por junio de 2019. Ha sido laborioso porque desde el principio hemos intentado que, aun siendo una obra colectiva con muchos autores, el contenido fuera *coherente*. Con este fin, los distintos capítulos que integran el *Tratado* han sido analizados y discutidos en varios seminarios organizados por el Instituto de Derecho Local de la UAM en 2019 y 2020, hasta que nos invadió la covid-19. En aquellos seminarios hemos unificado criterios expositivos, hemos advertido de posibles problemas e insuficiencias en los textos originales, hemos delimitado cada capítulo, a fin de evitar solapamientos y redundancias, y hemos acordado muchas de las remisiones internas entre los distintos capítulos. Todo esto, claro, lleva tiempo.

Uno de los criterios centrales en la elaboración del *Tratado* se refiere al *método expositivo*. Un tratado debe exponer el Derecho vigente con el mayor nivel de precisión posible, pero no puede limitarse a esto. Debe, además, identificar dónde están los debates doctrinales y judiciales no resueltos, cuáles son las tendencias de cambio o dónde el Derecho positivo muestra insuficiencias. Esta doble tarea de todo tratado, explicativa y analítica, se ha articulado aquí de una forma gráfica: mediante dos tipos de letra. La letra de tamaño normal describe y explica el Derecho vigente. Los párrafos escritos con letra pequeña contienen precisiones sobre la exposición general, referencias o ejemplos de jurisprudencia y cuestiones objeto de discusión.

También buscando la coherencia de conjunto, hemos introducido numerosas *remisiones internas* entre los distintos capítulos. De esta forma hemos intentando no repetir contenidos, remitiendo desde un capítulo al párrafo concreto de otro capítulo donde se desarrolla con más detalle una determinada cuestión. Estas remisiones se han hecho con un formato único del tipo *infra* § VI.22. Esto es, mediante el número romano se indica el número de capítulo al que se remite y mediante el número árabe se especifica el párrafo concreto numerado destinatario de la remisión.

Finalmente, para evitar redundancias, el *Tratado* contiene un único catálogo de abreviaturas, usadas por todos los autores, y un listado único de bibliografía citada.

El *Tratado* no está cerrado. Por razones simplemente organizativas, algunos temas han quedado provisionalmente fuera de esta primera edición. Si el *Tratado* tiene una buena acogida, podremos añadir estos otros temas en una segunda edición. Ahora nos tomamos un respiro.

Un proyecto tan complejo como este solo es posible cuando los autores, además de su competencia académica, ofrecen lo mejor de sí mismos para hacerlo posible. El grupo de personas que está detrás del *Tratado* derrocha disponibilidad, flexibilidad, compromiso y entusiasmo. Con tales virtudes, llegar al final no era fácil, pero sí era cierto. Muchas gracias a todos.

Soto del Real, a 23 de febrero de 2021.

Francisco VELASCO CABALLERO

CAPÍTULO I

CONSTITUCIÓN Y GOBIERNO LOCAL*

Francisco VELASCO CABALLERO
Catedrático de Derecho Administrativo
Instituto de Derecho Local
Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO: I. GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL.—II. GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE «ESTÁNDARES» MÍNIMOS DE AUTONOMÍA LOCAL.—1. Autonomía frente a controles supralocales.—2. Autonomía como competencias locales propias.—3. Suficiencia financiera.—III. GARANTÍA SUBJETIVA DE AUTONOMÍA MUNICIPAL.—IV. TUTELA JURISDICCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL.—V. AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL Y AUTONOMÍA LEGAL.—VI. AUTONOMÍA LOCAL EN EL BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD: LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.—VII. COMPETENCIAS SOBRE RÉGIMEN LOCAL.

I. GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA LOCAL

1. Todo el Derecho local está *presidido y dirigido por la Constitución*, aunque la Constitución apenas si proclama la autonomía local (art. 137 CE) y ofrece algunas pautas organizativas básicas: para municipios (art. 140 CE), provincias (art. 141.1 y 2 CE), islas (art. 141.4 CE) y otras posibles «agrupaciones de municipios» (art. 141.3 CE). Se cierra la regulación constitucional con la garantía de suficiencia financiera local (art. 142 CE). Esta parquedad normativa no ha de ser vista como un defecto constitucional, sino, más bien, como una expresión natural del principio de *primariedad de la ley* en el sistema constitucional.

2. Sin duda, la norma constitucional definitoria del sistema local español es la garantía de *autonomía local* (art. 137 CE). Con carácter general, la jurisprudencia solo ha distinguido con claridad entre la autonomía de municipios y provincias, de un lado, y la autonomía de las demás entidades locales, de otro (SANTAMARÍA, 1982: 472), aunque en ocasiones el propio Tribunal Constitucional afirma la singularidad de la autonomía insular (STC 132/2012, FJ 3) y que la au-

* Este estudio se ha realizado en el marco del Proyecto I+D «Políticas y servicios públicos contra la despoblación» (PID2019-105799RB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, y dirigido por Francisco Velasco Caballero y Carmen Navarro Gómez.

tonomía provincial es «de rasgos y perfiles específicos respecto de la autonomía municipal» (STC 109/1998, FJ 2), extrayendo de ahí consecuencias normativas relevantes. Es innegable, además, que la jurisprudencia constitucional más restrictiva con la autonomía local, por mucho que se haya dictado con pretensión de generalidad, se ha formulado en litigios sobre autonomías provinciales (así, SSTC 27/1987 y 109/1998) y no en relación con la autonomía municipal. Por tanto, se puede sostener, sin violentar la jurisprudencia constitucional, una *diferencia de esencia entre provincias y municipios*. A partir de esta idea sería posible distinguir en la Constitución entre una autonomía local reforzada (la de los municipios e incluso la de las islas) y otra más limitada o relativizable (la de las provincias).

3. La distinción entre autonomía municipal y provincial puede apoyarse en un fundamento doble. De un lado, para la Constitución, *la provincia únicamente es una entidad local de segundo nivel*, resultado de la «agrupación de municipios» (art. 141.1 CE). A ese «segundo nivel» debe corresponder, lógicamente, una autonomía local también más limitada o de segundo grado (CARBALLEIRA, 1993: 124). Por otro lado, y en estrecha conexión con lo anterior, la vigencia del *principio democrático* en ambos tipos de entes locales es bien distinta. Merece la pena detenerse en este dato. Tanto en la doctrina científica como en la jurisprudencia constitucional de los últimos años cobra notable importancia la afirmación expresa del principio democrático como fundamento del alcance que la Constitución concede a la autonomía local. De este punto de partida trae causa, por ejemplo, la flexibilización de la reserva de la ley en materia tributaria y sancionadora (*infra* § III.87). Sentada la importancia de la legitimación democrática para la configuración de la autonomía local, enseguida hay que apuntar la diferente forma de afirmación del principio democrático en municipios y provincias. La legitimación democrática es absoluta y directa en el caso de los municipios (art. 140 CE) y relativa en el caso de las provincias, donde el art. 141.2 CE únicamente exige que las diputaciones o corporaciones de gobierno tengan carácter «representativo». A partir de la diversa vigencia del principio democrático, en el gobierno municipal o provincial es posible definir dos niveles o grados constitucionales diferenciados de autonomía local: uno, más elevado, de autonomía municipal, y otro, más diluido, de autonomía provincial (SANTAMARÍA, 1982: 475). Esta distinción no está claramente presente en la primera jurisprudencia constitucional, pero sí es explicativa de la actual.

4. Contra la diferenciación entre la autonomía municipal y la provincial se ha erigido, más recientemente, el argumento doctrinal de que municipio y provincia son dos niveles de *una única comunidad política local*. Y si bien esto permite diferenciar competencialmente a los municipios de las provincias, no permitiría hablar de dos clases diferentes de autonomía local (ZAFRA, 2012: 120). Este argumento ha tenido acogida en la jurisprudencia constitucional, que expresamente habla de que «la Constitución, al configurar la provincia como agrupación de municipios, está regulando el nivel local de gobierno como un sistema integrado por dos entidades, los municipios y la provincia. Dos entidades que forman parte de una misma comunidad política local que determina que no existan propiamente intereses provinciales opuestos a los municipales» (STC 82/2020, FJ 7).

5. Ya se ha dicho que la Constitución garantiza la autonomía local en los arts. 137, 140 y 141 CE. El art. 142 CE concreta la garantía constitucional general en el específico ámbito de la financiación (suficiencia financiera). Esta regulación constitucional se ha calificado, y desde hace tiempo es un lugar común, como *garantía institucional* de la autonomía local. Así resulta tanto de la primera doctrina académica (EMBED, 1981: 441; PAREJO, 1981) como, después, de la jurisprudencia (STC 109/1998, FJ 2, que condensa varias declaraciones iniciadas en la STC 32/1981). La expresión «garantía institucional» ha pasado hoy, incluso, al lenguaje normativo (arts. 151 EAC y 59 EAA). De forma sintética declara el Tribunal Constitucional que «la garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar, de suerte que solo

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» (SSTC 170/1989, FJ 9; 213/1988, FJ 2; 51/2004, FJ 9, y 83/2005, FJ 7). También es tópica la afirmación de que la «garantía institucional» del art. 137 CE solo preserva el «contenido esencial» o un «mínimo» de autonomía local, y que a la ley corresponde, en los límites de la institución, la configuración completa del régimen local (y con ello el nivel final de autonomía del que disfrutarán las entidades locales en toda España y en cada Comunidad Autónoma).

6. Esta primera categorización de la autonomía local —como garantía institucional— presentaba desde su origen un claro carácter negativo: la «garantía institucional» actúa *frente a la ley*. Pero la realidad constitucional mostró enseguida su insuficiencia explicativa. La jurisprudencia identificó pronto en el art. 137 CE un *mandato positivo a la ley* para dotar de competencias suficientes a las entidades locales. A la vista de esta realidad se propuso en la doctrina una nueva categoría explicativa: la autonomía local como «garantía constitucional» (GARCÍA MORILLO, 1998: 26; SALVADOR, 2007: 76; FERNÁNDEZ-MIRANDA, 2008: 144). Pronto se dijo que «si la elaboración de la teoría de la garantía institucional de la autonomía local tiene una finalidad protectora de lo que constituye su núcleo esencial frente a la actuación del legislador, su aplicación en nuestro país, en un momento de intensos cambios legislativos en el ámbito local, puede resultar distorsionadora, al carecer hasta ahora de una perspectiva histórica suficientemente amplia y de una doctrina consolidada acerca del contenido de dicho principio organizativo» (FANLO, 1990: 255). En España, a la Constitución no precede una «institución de autonomía local» precisa que resulte simplemente recibida por esta. Antes bien, esa institución solo existirá por la mediación de la ley (ESTEVE, 1991: 125). Desde otra perspectiva, se ha cuestionado abiertamente que el concepto de «garantía institucional» pueda explicar la creciente dimensión positiva de la tutela constitucional de la autonomía local (GARCÍA ROCA, 2004: 17). Con todo, y por relevantes y aceptadas que puedan ser las críticas, nuestra doctrina sigue reconociendo hoy la utilidad del concepto de «garantía institucional» (CARO, 1998: 89).

7. Téngase en cuenta que con la «garantía institucional» —en la *formulación tradicional de Carl Schmitt*— se pretende explicar una cierta resistencia del autogobierno local (y aun del principio de subsidiariedad latente en el Derecho público alemán) frente al legislador ordinario (SCHMITT, 1982: 175). Solo eso. La expresión «garantía institucional» es una construcción explicativa adecuada a un determinado Derecho público (el alemán de principios del siglo xx). Pero aquella categoría no explica con suficiencia el Derecho público actual. Esto se observa en la doctrina alemana (MAURER, 1995: 1037) y con más razón es extensible a nuestro Derecho público. En el contexto jurídico alemán de 1919, hablar de «garantía institucional» tenía un sentido que hoy, con los notables cambios en el propio concepto de Constitución, ha sido superado. La Constitución, a principios del siglo xx, carecía de fuerza activa o pasiva respecto de otras leyes ordinarias. Un precepto constitucional podía, en principio, ser modificado o ignorado por una nueva ley (sin siquiera precisar que se estaba haciendo una reforma constitucional). A fin de reforzar la posición de algunas normas constitucionales (como el art. 127 de la Constitución de Weimar, que garantizaba la autonomía local) se trajo a colación la categoría de «institución», que ya gozaba de un significado concreto en Derecho alemán. Y con ello, de paso, se protegían frente a la ley ciertas ordenaciones sociales o jurídicas tradicionales en algunos Estados del *Reich* (así, destacadamente, de Prusia). Las «instituciones» eran, para la Escuela Histórica del Derecho, ordenaciones sociales superiores a las normas concretas; las normas carecían de sentido propio al margen de las «instituciones a las que servían» (SAVIGNY, 1950: 323). En el contexto del movimiento codificador europeo posrevolucionario esto era tanto como limitar la eficacia reguladora de la ley. Las «instituciones» jurídicas eran, para la Es-

cuela Histórica del Derecho, límites a la ley. Por eso, cuando a principios del siglo xx se habla en Derecho público de «institución» se está aludiendo a un límite a la ley. De ahí el sentido de que ciertas regulaciones constitucionales fueran calificadas como «garantías institucionales». Esta era la forma, en el Derecho constitucional de principios de siglo, de afirmar la supraordenación de la Constitución sobre la ley ordinaria y de frenar, simultáneamente, la legitimación democrática del Derecho y el proceso de integración política (II Reich). Dicho esto, repárese en lo inadecuado del concepto «garantía institucional» en relación con Constituciones como las contemporáneas de Alemania y España, que establecen (ya directamente) su propia posición supraordenada sobre la ley.

8. La observación del Derecho local actual confirma la insuficiencia explicativa del concepto de «garantía institucional». El Derecho positivo y la jurisprudencia actuales muestran al menos las siguientes líneas de evolución en la comprensión de la autonomía local. De un lado, la autonomía garantizada por la Constitución se encuentra en proceso de *desinstitucionalización*: se está concretando en «estándares mínimos» de autonomía local. Se puede afirmar hoy, en este sentido, que lo que garantiza la Constitución no es propiamente una institución, sino concretos «mínimos» de autonomía local; *mínimos superables y configurables por las leyes* (o por los Estatutos de Autonomía) pero, en todo caso, garantizados de forma directa por la Constitución. Muy ligada a lo anterior corre la progresiva *subjetivación* de la garantía constitucional de autonomía local. Hoy, el art. 137 CE no se limita a garantizar estándares objetivos de autonomía local frente a las leyes: atribuye poderes jurídicos inmediatos a cada entidad local garantizada por la Constitución. Se trata de poderes jurídicos invocables directamente ante la jurisdicción contenciosa y, más limitadamente, ante el Tribunal Constitucional. Además, y de forma complementaria a lo anterior, el Derecho local muestra una *comprensión principal* de la autonomía local: se puede sostener hoy que más allá de los estándares mínimos de autonomía (los que garantiza directamente la Constitución), el art. 137 CE ordena a todos los poderes públicos (cada uno en su ámbito de competencia o jurisdicción) la optimización de la autonomía local. Expresiones actuales de esta *dimensión principal* de la autonomía local son: la interpretación flexibilizadora de las reservas de ley en relación con las ordenanzas municipales (*infra* § III.87) y la adopción de una hermenéutica judicial favorable a la autonomía local. Por último, en nuestros días, la garantía constitucional de autonomía local ya no tiene a la ley ordinaria como única interlocutora: los *tratados internacionales* [es el caso de la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (*infra* § III.11)] y los *Estatutos de Autonomía* intermedian hoy el espacio normativo que va de la Constitución a la ley (*infra* § I.52).

9. En nuestro Derecho constitucional se puede decir que la «garantía institucional» nunca fue, ni siquiera al principio, una categoría verdaderamente explicativa del régimen constitucional local. De ahí que, aunque en la STC 32/1981 («Diputaciones catalanas») se hablara ya expresamente de «garantía institucional» (FJ 3), también se aludía a otras categorías hermenéuticas como «principio de autonomía» (FJ 3) y «derecho de la comunidad» (FFJJ 4 y 5). Es decir, la autonomía local aparece en la Constitución como «institución», como «principio» y como «derecho». En suma, la categoría conceptual «garantía institucional», por sus propias limitaciones estructurales, no permite explicar el nivel y el modo de protección constitucional que, de hecho, resulta de la jurisprudencia constitucional y judicial sobre autonomía local.

10. El concepto de «garantía institucional» apela de forma necesaria a la «imagen social» de una institución. A una «situación de hecho y normativa, formada, heredada, con raíces históricas» (GALLEGO, 1994: 79). Exige de cada juicio de constitucionalidad la captación (por parte del Tribunal Constitucional) de qué se entiende en cada tiempo por autonomía local; juicio este que fácilmente puede derivar hacia un cierto «iusnaturalismo sociológico». Y exige también, a partir de esa imagen abstracta de la institución, un *juicio de reconocibilidad*: de si la institución es aún (socialmente) identificable, pese a los límites impuestos en una ley (la cuestionada en cada caso). Este tipo de juicio solo es propiamente funcional en supuestos extremos: allí donde la ley prácticamente elimina la autonomía local. De ahí el correcto funcionamiento de la técnica de la «garantía institucional» en la STC 32/1981, donde se impugnaba una ley que prácticamente vaciaba de toda función a las diputaciones catalanas. El juicio de reconocibilidad no presenta aquí ninguna complejidad: una ley que vacía completamente de funciones a las diputaciones hace irrecognoscible la autonomía provincial. Ahora bien, fuera de supuestos extremos como el descrito, el juicio constitucional de «reconocibilidad institucional» resulta inadecuado en relación con normas de alcance limitado que ordenan la organización o el funcionamiento sectorial de las entidades locales. Una norma sectorial (pon-

gamos por caso, la que autoriza a una Administración autonómica para iniciar la modificación del planeamiento urbanístico municipal) difícilmente puede hacer irrecognoscible la autonomía municipal. Y, sin embargo, conforme a nuestra jurisprudencia constitucional, una norma como la descrita puede ser contraria al art. 140 CE (STC 51/2004, FJ 12). En estos casos (que son los más), el Tribunal Constitucional no realiza un juicio de recognoscibilidad de la «institución» autonómica municipal: *deduce de aquella garantía abstracta un estándar concreto* (el poder municipal para iniciar la modificación del propio planeamiento) y eso precisamente es lo que confronta con la concreta norma sectorial que se somete a su juicio. Poco importa ahora que en la argumentación de este juicio (que ya no es de recognoscibilidad) se siga hablando, como fórmula de estilo, de la «garantía institucional» de autonomía local.

11. Estrechamente relacionada con lo anterior se encuentra una objeción tradicional a la técnica de la «garantía institucional». La «institución» de la autonomía local no solo resulta un canon de difícil aplicación en relación con normas sectoriales concretas. También resulta ineficaz cuando una norma concreta no afecta de forma relevante a la autonomía local, pero donde su *efecto levemente restrictivo* se suma a otras muchas afrentas leves, sucesivas o simultáneas, de otras leyes. De esta manera, ninguna norma concreta haría «irrecognoscible» la institución, pero la suma de muchas normas legales no inconstitucionales sí produciría, por sedimentación, el efecto final de irrecognoscibilidad de esta. A esta objeción se dijo en la doctrina alemana que la reacción jurisdiccional bien podía hacerse frente a la norma legal que «rebasaba el vaso» (esto es, la última norma erosiva de la autonomía local, aunque fuera la más leve). La respuesta es, a mi juicio, claramente insatisfactoria, pues proyecta sobre una norma concreta (la impugnada) un reproche que no le es propio (el acumulado). Es esencial al control constitucional de la ley su concreción sobre enunciados normativos concretos. Como muestra el art. 39.1 LOTC, el Tribunal Constitucional solo puede ampliar su juicio de constitucionalidad a preceptos conexos de la misma ley y solo en la medida en que esos otros preceptos conexos sean intrínsecamente reprochables; no se permite, por tanto, un juicio de constitucionalidad por sedimentación, imputando a las normas específicamente impugnadas defectos acumulados (imputables a otras normas).

12. En términos generales, al menos hasta 2016 la jurisprudencia constitucional se ha mantenido fiel al concepto de garantía institucional para enjuiciar las leyes que afectan a la autonomía local (así, SSTC 159/2001, FJ 4; 240/2006, FJ 8; 132/2014, FJ 5, y 153/2016, FJ 4). Pero en la jurisprudencia constitucional más reciente, la que enjuicia la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), se observa un cambio en la comprensión de la autonomía local constitucionalmente garantizada (en especial, SSTC 41/2016 y 111/2016). El Tribunal Constitucional evita en este momento hablar de «garantía institucional» de la autonomía local y prescinde de su tradicional metodología consistente en comprobar si cada concreta norma legal impugnada hace o no «irrecognoscible» la garantía institucional de autonomía local que establece el art. 137 CE. Ahora este Tribunal identifica la autonomía local como un *principio constitucional* (esto es, un mandato finalista) que puede ceder en su alcance potencial en la medida en que así lo reclamen otros principios o bienes constitucionales. En última instancia, el Tribunal Constitucional acoge por entero la técnica de la ponderación como método de enjuiciamiento. Esto hace que la argumentación constitucional consista en: calificar las normas que encauzan o condicionan la actividad de las entidades locales como límites a la autonomía local (garantizada por el art. 137 CE); identificar qué posibles principios o bienes constitucionales pueden justificar esos límites; y comparar la magnitud de la restricción (a la autonomía local) con el reforzamiento simultáneo de otro bien constitucional (como la estabilidad presupuestaria, por ejemplo). Esta línea jurisprudencial tiene continuidad en la STC 80/2020, FJ 7.

13. El tránsito a la forma jurídica del *principio* como parámetro constitucional de control presenta algunas debilidades. Hay un riesgo cierto de que, dado el amplio material ponde-

nable que ofrece la Constitución, al final siempre haya alguna razón constitucional —invocable por la ley— para regular restrictivamente la autonomía local. En las sentencias sobre la LRSAL se observa cómo la insistente alusión a los principios de eficiencia (art. 31.2 CE) o de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) acaban por debilitar el alcance principal del art. 137 CE (autonomía local). De ahí que el tránsito a la concepción de la autonomía local como principio constitucional deba ir acompañado de la identificación, en el propio art. 137 CE, de ciertas garantías o estándares concretos de autonomía local. Se trata, según esto, de que por vía jurisprudencial y doctrinal se vayan identificando reglas concretas, no susceptibles de ponderación, que garanticen límites cualificados y precisos a la acción legislativa.

II. GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE «ESTÁNDARES» MÍNIMOS DE AUTONOMÍA LOCAL

14. La jurisprudencia constitucional ha ido destilando, en los últimos cuarenta años, diversos «estándares mínimos» de autonomía municipal. Estos «estándares mínimos» estarían directamente protegidos por el art. 137 CE, no estando disponibles para el legislador. Los «estándares» constitucionales mínimos de autonomía local son de tres tipos: funcionales (competencias y potestades), frente a hipotéticos controles supralocales (de legalidad o de oportunidad) y de suficiencia financiera. Veámoslos a continuación.

1. Autonomía frente a controles supralocales

15. Cronológicamente, los primeros «estándares» de autonomía local enunciados por el Tribunal Constitucional se refieren a los *controles* sobre las entidades locales (*infra* § XXI.32). En la STC 4/1981, sin hacer aún referencia al concepto de garantía institucional, decía el Tribunal que: «El principio de autonomía local es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de la competencia, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasijerárquica de la Administración del Estado o de otras entidades territoriales» (STC 4/1981, FJ 3; luego también, aunque haciendo ya referencia al concepto de garantía institucional, SSTC 27/1987, FJ 2, y 46/1992, FJ 2). Este canon de autonomía local, aún abstracto, ha sido objeto de varias precisiones, generales o sectoriales, en la misma STC 4/1981 y en otras sentencias posteriores [por ejemplo, STC 154/2015, FJ 6.b)], especialmente en lo que se refiere a la aceptación muy limitada de controles de *oportunidad sobre competencias locales propias* (*infra* §§ XXI.42 y 80), excluyéndose expresamente, por ejemplo, toda valoración de oportunidad a la hora de aprobar los estatutos de una mancomunidad municipal. En cambio, más amplio es el margen de control de oportunidad sobre las competencias locales *delegadas*, aunque incluso ahí hay límites (por ejemplo, se veda cualquier posible sanción administrativa a los presidentes de las corporaciones locales por razón de su gestión) [STC 4/1981, FJ 10.B).

16. Sin perjuicio de lo dicho, conviene advertir que el grueso de la jurisprudencia constitucional desde 1988 ya no se sirve en sus juicios de estos «estándares» constitucionales mínimos, sino de los «estándares» más elevados contenidos en la legislación básica del Estado (LBRL). Más allá de lo establecido por la Constitución, la LBRL (en su función de configuración legal básica de la autonomía local) excluyó toda suerte de tutela administrativa de oportunidad

y de legalidad. Desde entonces, el canon indirecto de constitucionalidad (para enjuiciar leyes autonómicas) es precisamente el «estándar» de autonomía local de la LBRL, no el que resulta directamente del art. 137 CE. Hecha esta precisión, se puede afirmar que es hoy la LBRL —y no de forma absoluta la Constitución— quien *impide todo control administrativo de oportunidad* o de legalidad de una Administración supralocal sobre los municipios y provincias (cuando ejercen competencias *propias*).

2. Autonomía como competencias locales propias

17. Desde el punto de vista funcional, la jurisprudencia constitucional identifica dos estándares genéricos de autonomía local: el necesario disfrute de «poder decisorio» propio (SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, FJ 9, y 40/1998, FJ 39) y la limitada facultad de coordinación de la actividad local por parte de las Administraciones públicas supralocales.

18. En cuanto al poder decisorio *propio*, la jurisprudencia constitucional ha declarado con reiteración que la garantía constitucional de autonomía local exige competencias locales propias —incluso exclusivas— en aquellas materias donde está especialmente presente el interés local [SSTC 4/1981, FJ 3; 61/1997, FJ 25.b); 40/1998, FJ 39; 51/2004, FJ 9, y 154/2015, FJ 6] (*infra* § VIII.35). Aunque, más allá de esta declaración general, la jurisprudencia solo ha concretado con precisión algunos «estándares» mínimos de autonomía local en materia de urbanismo. Como punto de partida se afirma en la jurisprudencia que el urbanismo es materia de necesaria competencia municipal, si bien no forzosamente exclusiva (SSTC 40/1998, FJ 39; 159/2001, FJ 4, y 240/2006, FJ 10). En otras materias, como, por ejemplo, el abastecimiento municipal de agua, la jurisprudencia ha considerado competencia propia suficiente la simple «participación» de los municipios en sistemas autonómicos «integrados» (STC 153/2016, FJ 5).

19. Conforme a la jurisprudencia constitucional, la *competencia urbanística municipal* (que en todo caso corresponde configurar al legislador sectorial) puede ser menos intensa en planeamiento (sobre todo, en planeamiento general) que en ejecución y gestión (SSTC 159/2001, FJ 4; 51/2004, FJ 9, y 240/2006, FJ 10). En concreto, y por lo que se refiere a la competencia de planeamiento, la participación municipal habrá de ser tanto más acusada cuanto más nítido sea el alcance local de las determinaciones planificadoras (STC 51/2004, FJ 10). Así, como estándar constitucional mínimo, las decisiones de planeamiento de alcance estrictamente municipal han de ser aprobadas inicialmente por los ayuntamientos [SSTC 159/2001, FJ 12; 51/2004, FJ 12; 240/2006, FJ 10, y 154/2015, FJ 6.a)].

20. El poder decisorio local en las materias competenciales concretas atribuidas por la ley comprende —al menos— la potestad de *autoorganización* y un cierto poder *normativo*, en todo caso subordinado jerárquicamente a las leyes (*infra* § III.69).

21. Es una cuestión controvertida si la Constitución, en su garantía de autonomía funcional de los municipios, contiene o no una *cláusula universal de competencia municipal*. Las opiniones favorables a tal cláusula universal (por todos, CARRO, 1998: 93, y 2000: 48-51; ORTEGA, 2000: 39; GARCÍA ROCA, 2004: 23) no ha trascendido, al menos no de forma expresa, a la jurisprudencia constitucional. En general, en nuestro sistema constitucional son más los argumentos a favor de la atribución por ley de las competencias municipales (eso sí, bajo el mandato y en los límites del principio constitucional de autonomía local).

22. Allí donde la Constitución contiene una cláusula de competencia municipal universal se niega precisamente la idea de «estándares mínimos» de autonomía local. Y se definen las relaciones entre Constitución y ley bajo la idea de restricción: el poder municipal universal (atribuido directamente por la Constitución) puede ser restringido o limitado por la ley. Eso sí, siempre que la limitación legal sea, asimismo, respetuosa con el contenido esencial de la autonomía municipal y respete el principio de proporcionalidad. Mas no es esto lo que, a mi juicio, establece la Constitución. Los arts. 137 y 140 CE garantizan directamente unos «mínimos» de autonomía funcional a los municipios y remiten implícitamente a las leyes (y a los Estatutos de Autonomía) la elevación de esos mínimos. De manera que las leyes no restringen una autonomía municipal amplia *ex Constitutione*. Las leyes configuran y elevan los «estándares» constitucionales de autonomía municipal. Lo dicho hasta aquí no permite concluir, sin más, que la autonomía municipal garantizada por la Constitución sea ajena a la idea o principio de «subsidiariedad». Esta categoría, en su vertiente organizativa, significa preferencia funcional de la organización territorial más próxima a los ciudadanos, pero no implica necesariamente la atribución de competencia universal a los municipios. El Derecho positivo (tanto español como comparado y europeo) muestra distintas formas jurídicas de subsidiariedad. Hay subsidiariedad, por ejemplo, donde una norma jurídica, constitucional o legal, impone la máxima atribución posible de competencias a los municipios. No es necesario, para hablar de subsidiariedad, que la Constitución o la ley directamente atribuyan competencia universal a los municipios. En Derecho español, se puede identificar en los arts. 137 y 140 CE un mandato de optimización de la autonomía municipal; esto es, un «principio» de autonomía municipal en sentido estricto. En lo que hace a las funciones o competencias municipales, ello es tanto como ordenar a la ley la atribución del máximo de competencias posibles a los municipios, siempre que a ello no obsten otros bienes o principios constitucionales. Pero esto es bien distinto de una atribución inmediata y universal de competencia municipal, limitable luego por ley.

23. La autonomía funcional garantizada por la Constitución es muy peculiar en el caso de las provincias, pues fundamentalmente consiste en la *cooperación y asistencia* a los municipios que la integran (SSTC 109/1998, FJ 2, y 80/2020, FJ 7) (*infra* § X.24).

24. La autonomía provincial también incluye *la función coordinadora* sobre los municipios, expresamente regulada en los arts. 26.2 y 36.1.a) LBRL. Esta función coordinadora, en la medida en que se ejerce por una entidad local (la provincia) sobre otra entidad local (el municipio), ha merecido una especial deferencia por parte de la jurisprudencia constitucional [STC 111/2016, FJ 12.c) y d)]. No se aplican aquí los límites constitucionales —mucho más severos— que rigen frente a la coordinación del Estado o de las Comunidades Autónomas sobre las provincias o los municipios (STC 80/2020, FJ 7).

3. Suficiencia financiera

25. El tercer tipo de estándares de autonomía local es el referido a la *suficiencia financiera*. La jurisprudencia constitucional viene distinguiendo aquí entre suficiencia de medios y poder de gasto. La garantía constitucional de suficiencia de medios es muy limitada, fundamentalmente porque no exige que los recursos hayan de ser en su totalidad «propios», bastando con que sean genéricamente «suficientes» (STC 4/1981, FJ 15; hasta hoy, STC 82/2020, FJ 7). Mucho más elevado es el estándar de autonomía local en el gasto. Por de pronto, la jurisprudencia viene reiterando sin pausa que el poder presupuestario es parte esencial de la autonomía local (SSTC 32/1981, FJ 4; 27/1987, FJ 7, y 109/1998, FJ 10), que se concreta en dos estándares: «En primer lugar, la plena *disponibilidad* por las corporaciones locales de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y *en toda su extensión*, para poder ejercer las competencias propias [...]. Y en segundo lugar, la capacidad de *decisión* sobre el destino de los fondos,