



## Autonomía y competencias locales

### *Self-government and local powers*

José María Baño León

Universidad Complutense de Madrid (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9379-1336>

[jmb@banoleon.com](mailto:jmb@banoleon.com)

#### **NOTA BIOGRÁFICA**

Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad Complutense de Madrid. Es autor de numerosas publicaciones en el campo del Derecho Público, que abarcan campos tan diversos como la organización territorial del Estado, las fuentes del Derecho, el Derecho Urbanístico, el Derecho de la competencia y el Derecho Público.

---

#### **RESUMEN**

El régimen de autonomía política reconocido a las corporaciones locales resiste con ventaja la comparación con los demás países de nuestro entorno. El hecho de que la competencia sobre el régimen local sea compartida entre el Estado y la Comunidad Autónoma ha impedido una debida articulación entre las distintas instancias de poder, sin que la provincia haya encontrado un lugar propio en la distribución de competencias. El intento de la reforma de 2013 de reducir las competencias propias locales ha fracasado, ya que el Tribunal Constitucional anuló aspectos muy importantes de dicha reforma. El gran reto del régimen local no es incrementar sus competencias propias, sino ser en los municipios grandes y medianos la administración ordinaria para los ciudadanos a través de la delegación de competencias del Estado y las Comunidades Autónomas.

#### **PALABRAS CLAVE**

Autonomía local; gobierno local; competencias locales; competencias delegadas.

---

#### **ABSTRACT**

The regime of political autonomy recognized to local corporations resists widely the comparison with the other countries of our environment. The fact that the competences on the local regime is shared between the State and the Autonomous Community has prevented a proper articulation between the different instances of power, without the province have found its own place in the distribution of powers. The 2013 reform failed in its attempt to reduce local powers since the Constitutional Court annulled very important aspects of that reform. The great challenge of the local regime is not to increase their own powers, but to be the ordinary Administration for citizens in the large and medium municipalities through the delegation of powers of the State and the Autonomous Communities.

#### **KEYWORDS**

Local autonomy; local government; local powers; delegated powers.

#### **SUMARIO**

I. PERSPECTIVA ADOPTADA: CONTINUIDAD EN LA LEGISLACIÓN DE RÉGIMEN LOCAL DEL ESTADO Y CAMBIOS PROFUNDOS DERIVADOS DE UNA CONCEPCIÓN GENEROSA DE LA AUTONO-

MÍA LOCAL. II. AUTOGOBIERNO LOCAL PLENO. III. LAS COMPETENCIAS LOCALES. 1. LAS DOS VERTIENTES DE LAS COMPETENCIAS LOCALES. 2. INEXISTENCIA DE RESERVA CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS A LAS CORPORACIONES LOCALES. 3. CORRESPONDE AL LEGISLADOR SECTORIAL LA CONCRECIÓN DE LAS COMPETENCIAS LOCALES. EL PAPEL DE LA LBRL. 4. LAS COMPETENCIAS «ESPONTÁNEAS» MUNICIPALES. 5. EL RÉGIMEN DE LAS COMPETENCIAS DELEGADAS: LAS LIMITACIONES Y GARANTÍAS IMPUESTAS POR LA REFORMA DE 2013. IV. LA DEFENSA JURÍDICA DEL AUTOGOBIERNO LOCAL. BIBLIOGRAFÍA.

## **I. PERSPECTIVA ADOPTADA: CONTINUIDAD EN LA LEGISLACIÓN DE RÉGIMEN LOCAL DEL ESTADO Y CAMBIOS PROFUNDOS DERIVADOS DE UNA CONCEPCIÓN GENEROSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL**

Cuarenta años de régimen local democrático dan desde luego para una reflexión. Comparar lo que se pretendía entonces y la realidad actual es el modesto propósito de este trabajo ceñido desde luego al concepto de autonomía y a las competencias locales.

En el momento del debate constituyente la Administración local no ocupó un lugar relevante. La discusión sobre la estructura territorial del Estado se centró sobre todo en las Comunidades Autónomas y la falta de un acuerdo básico sobre esa estructura, la estructura abierta a la creación de diferentes tipos de Comunidades Autónomas no solo relegó a un segundo plano la autonomía local, sino que tampoco midió bien la relación de la Administración local con el Estado y las Comunidades Autónomas. De hecho, la Administración local como tal no aparece recogida en las listas de las competencias de los arts. 148 y 149 de la Constitución, que solo se refiere a que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias sobre la alteración de los términos municipales y en general sobre las demás funciones que el Estado ejerce sobre las Competencias Locales y cuya transferencia autorice la legislación de régimen local.

De manera implícita el art. 148 reconoce la competencia estatal sobre el régimen local (STC 4/1981) no así el art. 149. No obstante, el Tribunal Constitucional ha entendido que el art. 149.1. 18.<sup>a</sup> no solo ampara que el Estado dicte las bases comunes a todas las Administraciones Públicas, sino que dicte una legislación específica de régimen local. Ciertamente la Constitución hubiera permitido otras interpretaciones, es decir, reducir las bases del 148.1. 18.<sup>a</sup> a las comunes a todas las Administraciones Públicas, lo que hubiera permitido a su vez, que la legislación específica de régimen local fuera de competencia autonómica. Pero lo cierto es que ni el Estado ni el Tribunal Constitucional lo han entendido así, dando este último por buena la existencia de una legislación de régimen local del Estado ex. art. 149.1. 18.<sup>a</sup>, legislación que, en su versión originaria de 1985, otorgaba un amplio campo al poder organizativo local, que el Tribunal Constitucional cercenó por entender que en ese ámbito se dejaba sin competencias a las Comunidades Autónomas. Aunque no han faltado intentos teóricos de reducir el papel del Estado en la legislación de régimen local (MUÑOZ MACHADO, VELASCO CABALLERO) lo cierto es que no han tenido repercusión normativa o jurisprudencial, de suerte que puede decirse que sustancialmente la legislación de régimen local posconstitucional corresponde al Estado, tanto en el plano orgánico como funcional. La competencia de la Comunidad Autónoma es residual en cuanto a las estructuras de los entes locales y solo tienen sustantividad propia en la creación de entes locales complementarios como las comarcas o las veguerías. Expresado en otros términos hay una línea de continuidad entre la legislación de régimen local pre y posconstitucional, aunque con dos notables y sustanciales diferencias, la elección democrática de los municipios y la eliminación de controles de oportunidad, así como la limitación del control jurídico a controles «ex post» prescindiendo de los controles preventivos de legalidad.

## **II. AUTOGOBIERNO LOCAL PLENO**

La autonomía local en el orden jurídico se desdobra en dos aspectos, la capacidad de autogobierno y las competencias locales. La interpretación constitucional del primer aspecto ha sido generosa, pues en el ejercicio de sus competencias los poderes locales actúan con el mismo grado de independencia que la Comunidad Autónoma o el Estado, salvado el hecho de que las Corporaciones locales no disponen de poder legislativo sino únicamente reglamentario.

La inexistencia de controles de oportunidad y la circunstancia de que no existan, salvo excepciones, controles jurídicos preventivos, otorga una notable independencia de criterio político a la autoridad local.

Ciertamente hay competencias compartidas entre la Administración Local y la autonómica, como la de aprobación de los planes generales, en los que existe una preeminencia de la competencia autonómica. Pero esa posición de superioridad en la aprobación definitiva de los planes no es jerárquica y las Corporaciones Locales pueden impugnar esas decisiones como reconoció tempranamente el Tribunal Supremo.

El carácter político del autogobierno local, expresión del carácter democrático, netamente afirmado en el art. 140 CE al exigir la elección directa de los concejales mediante sufragio universal, se manifiesta también en el principio representativo, en virtud del cual el Tribunal Constitucional ha impuesto límites tanto al legislador estatal como al autonómico a la hora de atribuir funciones a órganos de carácter burocrático.

Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales algunos aspectos de la reforma local de 2013 (SSTC 41/2016; 54/2017) o ha invalidado leyes autonómicas por la misma razón. En la STC 137/2018, Ley Municipio de Zaragoza, declara la inconstitucionalidad de la ley aragonesa que respecto del Consejo de Administración de las empresas públicas no establecía la representación proporcional de todos los grupos municipales. En la misma dirección y desde un momento muy temprano, el TC (Sentencia 32/1985, de 6 de marzo, Comisión Informativa Ayuntamiento de la Guardia) sentó la doctrina de que todos los órganos colegiados debían respetar la pluralidad de la representación política del pleno municipal.

Puede, pues, concluirse tras cuarenta años de régimen local democrático, que la autonomía en su vertiente de autogobierno se ha cumplido rotundamente y es difícil imaginar, al margen de la suficiencia financiera, un régimen de mayor independencia en el gobierno local, cuyas decisiones no están desde luego prefiguradas o controladas por otros poderes públicos.

### III. LAS COMPETENCIAS LOCALES

#### 1. Las dos vertientes de las competencias locales

El segundo aspecto del autogobierno, mucho más conflictivo, es el de las competencias respecto del cual también es conveniente distinguir dos vertientes:

- a) Si hay una reserva de competencias a las Corporaciones Locales ya sea de rango constitucional o legal, lo que conecta con algunas cuestiones clásicas del régimen local, como por ejemplo si existen competencias que naturalmente corresponde al municipio.
- b) Si al margen de la reserva pueden las Corporaciones locales ejercer todas aquellas competencias no reservadas al Estado o las Comunidades Autónomas, es decir, si dentro del marco legal, el estatuto de las Corporaciones Locales permite ejercer competencias en todas las materias no reservada a la ley.

La respuesta a cada una de estas cuestiones es muy diferente. Cabe decir abiertamente que la Constitución no reconoce otro ámbito competencial a las Corporaciones Locales que el que las leyes le atribuyan. En cambio, es incontestable que los entes locales desde las primeras elecciones democráticas han ejercido competencias que las leyes no le atribuían abiertamente y que, cuando el Estado ha querido poner freno a esa expansión mediante la Ley 18/2015, de 9 de julio, el intento ha fracasado en gran medida. Desarrollaremos a continuación los argumentos que respaldan estas dos conclusiones.

#### 2. Inexistencia de reserva constitucional de competencias a las Corporaciones Locales

Es sencillo advertir que frente a las listas de los arts. 148 y 149 CE, que reservan determinadas materias a la competencia de las Comunidades Autónomas y del Estado, las corporaciones locales no disponen en la Constitución de ninguna reserva natural; se les reconoce autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, pero no se concretan las materias o competencias que le están reservadas. Lo que, por lo demás, ocurre en la mayoría de Constituciones occidentales.

Esta falta de reserva de competencias plantea la interpretación del contenido mínimo de la autonomía local. Y para ello, puede partirse de un criterio sustantivo, las materias mínimas que el legislador no puede dejar de atribuir a las organizaciones locales, o de un criterio meramente procedimental, la garantía consiste en el derecho de los municipios a participar en los asuntos que les conciernen, de modo que una total ausencia de participación en materias propias del interés local conduciría a la inconstitucionalidad.

En los países en los que el régimen local es una cuestión de cada Estado miembro de la federación, la autonomía local que la Constitución garantiza es un límite al legislador. En España, al reconocer el Tribunal Constitucional que el Estado puede dictar las bases del régimen local, la garantía de la autonomía local se articula en un doble nivel:

- a) Respecto al Estado es un límite de la legislación de Régimen Local.
- b) Respecto de las Comunidades Autónomas, sus normas tienen que respetar las bases del ámbito local y el límite general de la autonomía local.

Es cierto, como observó tempranamente ESTEVE PARDO, que la LRBRL no puede erigirse en garantía constitucional de la autonomía local, en la medida en que también dicha ley está sujeta a la Constitución. De hecho, el Tribunal Constitucional ha anulado a lo largo de estas cuatro décadas algunos preceptos de dicha legislación básica por no reconocer adecuadamente el principio representativo. Pero en todo caso, en tanto la norma básica establece el régimen jurídico fundamental de la organización local, las Comunidades Autónomas tienen que respetarlo. De ahí que el Tribunal Constitucional con alguna frecuencia haya declarado la inconstitucionalidad de normas autonómicas por vulnerar la LRBRL. Así, por ejemplo, ocurrió respecto de las competencias provinciales (Por ejemplo, SSTC 32/1981; 109/1988) o de leyes autonómicas que establecían controles diferentes de los previstos en los arts. 85 y 86 LRBRL (SSTC 11/1999; 159/2001).

Establecida esta peculiaridad española, es indiscutible que un acercamiento elemental a la garantía constitucional de la autonomía local arroja las mismas dudas que suscita en todas las Constituciones europeas. Cuáles serían las competencias locales indisponibles no es un *præ iudicio* constitucional, puesto que la Constitución ni las determina ni las predetermina. Solo caso por caso puede establecerse respecto de una ley y una materia concreta si el legislador se ha extralimitado al no recoger una competencia local o atribuir a la Comunidad Autónoma o al Estado una competencia que debiera corresponder a la Corporación Local.

Trascender el casuismo es la tarea esencial de la dogmática jurídica. Pero no queda más remedio que reconocer que el fracaso en este punto de la teoría jurídica es notorio. Veámoslo.

Dos teorías según es bien conocido, son las dominantes respecto a la configuración constitucional de la autonomía local:

- a) La tesis de que la autonomía local es una garantía institucional, que asegura los rasgos fundamentales de esta institución tal como se ha formado históricamente, tesis cuyo origen está en la doctrina alemana de Weimar.
- b) La tesis de que la autonomía local atribuye a las Corporaciones Locales un derecho a intervenir en los asuntos que le conciernen en régimen de autogobierno.

En cualquiera de estas dos facetas las concepciones dogmáticas no alcanzan a dar seguridad jurídica alguna sobre los límites que el legislador no puede traspasar. La tesis de la garantía institucional hoy en día no es más que un adjetivo calificativo de la garantía constitucional, es decir, del rango normativo superior de la Constitución.

Nada nos dice sobre los aspectos característicos de la autonomía que el legislador debe observar siempre. En particular, en España, se ha notado que la imagen tradicional del régimen local nada tiene que ver con el régimen democrático consagrado constitucionalmente. En orden a las competencias, la imagen tradicional coincidiría con el núcleo que históricamente ha venido correspondiendo a los municipios independientemente del régimen político. Así, por ejemplo, el orden público local (Ordenanzas de policía y buen gobierno), la edificación y el control de actividades privadas, los servicios públicos locales básicos.

Esta perspectiva de la garantía local coincidiría en lo sustancial con la imagen francesa de un «*pouvoir municipal*» en uno y otro caso como garantía relativa, pues indudablemente tanto la evolución técnica, social y económica pueden hacer que servicios locales pasen a ser prestados en otros ámbitos superiores de gobierno (autonómico o estatal), como ya observara García de Enterría, y el cambio ideológico puede hacer que el legislador suprima servicios públicos locales.

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. Así la noción sirve:

- a) Para expresar que la Constitución no garantiza un elenco de competencias a las Corporaciones Locales, al contrario que en el caso de las Comunidades Autónomas o el Estado.
- b) Para concretar su contenido en el derecho de participación de los entes locales en los asuntos que les conciernen. En este sentido, aunque fuera de contexto, el Tribunal Constitucional está próximo a la tesis de BURMEISTER, sobre unos datos constitucionales muy diferentes, pues la Ley Fundamental de Bonn atribuye el régimen local a la competencia exclusiva de los Länder y configura la autonomía local como un derecho subjetivo de los municipios, razón por la cual la Constitución alemana reconoce a todos los municipios individualmente el derecho de recurrir al Tribunal Constitucional en amparo de la autonomía local. A través de la importación que primero PAREJO ALFONSO y luego EMBID IRUJO hicieron de la tesis de BURMEISTER, esta concepción minoritaria en Alemania ha servido para iluminar la Constitución española.
- c) Para observar que la LBRL concreta la garantía institucional de la autonomía local, aunque contradictoriamente, y como es lógico, la LBRL puede ir en contra de la Constitución y de la autonomía local (SSTC 41/2016; 54/2017).
- d) Para defender la existencia individual de las Diputaciones Provinciales y el ámbito de sus competencias frente a las Comunidades Autónomas, en contra de la idea originaria de la garantía institucional (SSTC 109/1988, Plan de Obras y Servicios de Cataluña; 31/2010, Estatuto de Cataluña, FJ 41; 32/1981, Ley catalana de transferencia de las Diputaciones a la Generalitat, FJ 3; 27/1987 Ley de Coordinación Valenciana).

A la vista de esta proteica noción de autonomía local, la única vía para entender la evolución de estos cuarenta años de régimen local democrático es atender a las líneas esenciales de la jurisprudencia y naturalmente a la configuración práctica de la autonomía local que resulta de las leyes estatales y autonómicas, singularmente de la LBRL.

### 3. Corresponde al legislador sectorial la concreción de las competencias locales. El papel de la LBRL

La jurisprudencia constitucional ha consagrado la concepción de la autonomía local de la LBRL y que se sustancia en el hecho de que corresponde al legislador sectorial sea del Estado o de las Comunidades Autónomas la determinación concreta de las competencias locales (art. 2.1 LBRL). La ley básica estatal no garantiza a los municipios un elenco concreto de competencias sino tan sólo un listado de materias en las que las Corporaciones Locales deben disponer de alguna competencia. Dichas competencias pueden ser tanto normativas como ejecutivas o más simplemente de participación, sin que en todo caso respecto de esas materias la LBRL configure el tipo de potestades que pueden ejercer los entes locales (SSTC 159/2001, FJ 12; 51/2014, FJ 10; 57/2015, FJ 10).

Constitucionalmente no existe criterio alguno que permita establecer con nitidez cuándo el legislador por omisión conculca la autonomía local. No puede, pues, como se ha pretendido doctrinalmente establecerse un principio de proporcionalidad o subsidiariedad en favor de la autonomía local. No obstante lo cual, y dado el escaso juego que hasta ahora dichos principios han tenido en favor de la autonomía local en los países en los que rigen, no puede decirse que el Tribunal Constitucional no haya puesto límite alguno a la configuración que el legislador sectorial hace de las competencias locales. La STC 57/2015, de 18 de marzo, Ley Cantabria del Plan de Ordenación del Litoral, constituye un ejemplo significativo. La sentencia estima parcialmente el recurso en relación con los arts. 45.3 y del art. 51.3, en el primer caso por exigir la ley que el planeamiento dirija los crecimientos urbanísticos hacia las zonas con pendientes más suaves y en el segundo por permitir que las actuaciones estratégicas de la Comunidad prescindan de la clasificación del suelo del planeamiento municipal.

En el primer caso, la inconstitucionalidad se declara porque «no cabe vislumbrar en este precepto presencia alguna de criterios supramunicipales que justifiquen una determinación urbanística que se impone al Ayuntamiento por encima de cualquier consideración sobre las características físicas de los terrenos»; en el segundo, porque «supone ese debilitamiento del principio de autonomía municipal carente de razón suficiente» y porque exceptúa las principales determinaciones de la ley.

Bien se comprende que no es posible ninguna categorización a partir de razonamientos como los que se acaban de transcribir, más allá de la genérica apelación al interés municipal o supramunicipal del asunto, cuya filiación procede de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre aprobación de los planes de urbanismo, en la medida en que es bien sabido la inseguridad que genera una distinción de este tipo: resulta

imposible distinguir entre interés local y supralocal atendido que todos los intereses públicos están inextricablemente unidos. Más bien parece que lo que hay detrás de la invocación de la autonomía local en esta Sentencia es una impugnación general de las decisiones singulares permitidas por el legislador autonómico. En todo caso esta Sentencia es la excepción; la regla general es que el Tribunal Constitucional respete la configuración competencial de la autonomía local que lleva a cabo el legislador competente como prueba la mayoría de los pronunciamientos de esa misma Sentencia.

#### 4. Las competencias «espontáneas» municipales

Por dos vías diferentes los municipios han ampliado en estas cuatro décadas sus competencias, aunque no así sus medios de financiación. En primer lugar, a través de las competencias complementarias que el art. 28 LBRL, en su redacción originaria, reconoce respecto de las propias de otras Administraciones Públicas «y en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección al medio ambiente».

La segunda a través de una interpretación amplia del art. 25 cuya oscura redacción daba pábulo a una cláusula general de competencia (CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR), porque si el municipio «puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyen a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal», por mucho que el mismo artículo lo limite al ámbito de sus competencias, la cláusula general de competencia está servida, en la medida en que no invada las competencias que la Constitución y las Leyes reservan al Estado y a las Comunidades Autónomas, naturalmente. Y es que el ámbito de sus competencias bien se interpreta como el ámbito de sus potestades (claro es que el municipio no puede ejercer potestad legislativa), bien como el ámbito material al que alcance la acción municipal, el resultado es el ya dicho, dado que el juego de los arts. 58 y 28, en combinación con los arts. 85 y 86 (servicios públicos e iniciativa local en la actividad económica) abarca todo el espectro de materias no reservadas a la Ley del Estado o de la Comunidad Autónoma. El hecho es desde luego que los municipios han ejercido competencias y prestados servicios en ámbito tan diversos como la acción exterior o la actividad económica.

A este estado de cosas intentó poner freno la reforma de la LBRL que llevó a cabo la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, con objeto de reconducir las competencias «espontáneas» de los municipios y racionalizar el proceso de atribución de competencias a los entes locales por el Estado y las Comunidades Autónomas, como uno de los medios de lograr la disciplina presupuestaria. Y si es indudable que el objetivo esencial, la disciplina y el control de contención del gasto local, se ha logrado sin duda, la reordenación del ámbito competencial local y el reforzamiento de las Diputaciones Provinciales no han corrido la misma suerte. El Tribunal Constitucional tanto a través de la anulación de algunos preceptos como de la interpretación conforme de otros ha desactivado en gran parte las líneas maestras de la reordenación competencial. Veámoslo sintéticamente:

1.º La inconstitucionalidad de las disposiciones adicional undécima y de las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera que pretendían excluir a los municipios del ejercicio de competencias en determinadas materias atribuyéndolas a las Comunidades Autónomas (salud y servicios sociales, inspección y control sanitario de mataderos, industrias alimentarias y bebidas). Para el Tribunal Constitucional (STC 41/2016) no es tanto la autonomía local la que está afectada, atendido el hecho de que la ley puede atribuir o suprimir determinadas competencias a los municipios, como la posición constitucional de las Comunidades Autónomas, puesto que esas materias desbordan el ámbito de lo básico al imponer a las Comunidades la creación de dichas competencias, impedir su atribución como competencias propias al legislador autonómico y prever repercusiones financieras.

2.º Las STC 11/2016, FJ 12 C), 41/2016 y 54/2017 establecen una interpretación conforme a la Constitución del art. 36. 2 a) LBRL. Dicho precepto dice que «cuando la Diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos». La cuestión debatida era si la Diputación Provincial podía por sí misma fijar fórmulas de coordinación obligatorias. El Tribunal Constitucional lo descarta, sostiene, al contrario, que esas fórmulas corresponde establecerlas a la legislación autonómica de régimen local o la legislación sectorial, que en todo caso debe garantizar que «la capacidad decisoria municipal sea tendencialmente correlativa al nivel de interés municipal involucrado». Resulta muy claro, pues, que el reforzamiento de las competencias provin-

ciales de coordinación de los servicios locales queda remitido «ad calendas graecas», a juzgar por la falta de interés generalizado en las Comunidades Autónomas a reforzar a la provincia como ente local.

De manera refleja, pues, esta Sentencia ha venido a reforzar el «statu quo» competencial anterior a la reforma de 2013, sin perjuicio de haber embridado, desde luego el gasto local, complementando las medidas de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera hasta el punto que desde el año 2012 el conjunto de las Corporaciones Locales han tenido superávit presupuestario con una fuerte reducción del endeudamiento (Por todos, ALLOZA y BURRIEL).

## **5. El régimen de las competencias delegadas: las limitaciones y garantías impuestas por la reforma de 2013**

El art. 27 LBRL 1985 previó la posibilidad de que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas delegaran en los entes locales «el ejercicio de competencias en materias que afectaran a sus intereses propios...». Con carácter general el precepto distinguía entre la delegación pactada de competencias, aceptada voluntariamente por el ente local, y la delegación obligatoria, para lo que exigía rango formal de ley y obligación de prever la correspondiente financiación. Al tratarse de competencias delegadas, la ley preverá el sometimiento a instrucciones técnicas del ente delegante, así como la posibilidad de revocación en caso de incumplimiento.

Esta vía se ha utilizado escasamente, acaso por el peculiar estatuto bifronte del régimen local español y la tendencia de las Comunidades Autónomas a establecer sus propias Administraciones periféricas y no emplear a la Administración Local como Administración ordinaria para la gestión de sus asuntos reproduciendo el mismo modelo organizativo de la Administración del Estado.

La Ley 27/2013 modificó profundamente este precepto en dos direcciones: supresión de la delegación obligatoria y garantías económico-financieras para «mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera» (art. 25.1, párrafo 2.º LBRL).

La reforma del 2013 tenía con todo otro objetivo: la delegación del ejercicio de competencias estaba pensada en la reforma como un mecanismo de compensación parcial de las competencias propias municipales que la ley trasladaba a las Comunidades Autónomas. De ahí, que en el elenco no exhaustivo de competencias delegables están muchas de las que la ley quería suprimir como competencias propias locales (así, entre otras, prestación de los servicios sociales, promoción de igualdad de oportunidades, centros sanitarios asistenciales, escuelas infantiles, actividades complementarias en centros docentes). Ni que decir tiene que al haber anulado el Tribunal Constitucional las disposiciones de la Ley 27/2013 que permitían ese traspaso forzoso del ámbito local al autonómico, la modificación del art. 27 LBRL ha perdido parte de su sentido, puesto que algunas de las materias que el precepto entiende como susceptibles de delegación se ejercen actualmente por muchos municipios como competencias propias.

La desaparición de la delegación obligatoria, la circunstancia de que muchas de las competencias teóricamente delegables ya las ejercen las Corporaciones Locales, el empeño de las Comunidades Autónomas por dotarse de su propia Administración periférica, no vaticinan futuro próspero alguno a las competencias delegadas que, sin embargo, hubieran podido constituir un ejemplo de Administración descentralizada mucho más moderna que la que resulta de la tradición de la Administración periférica, que es la que finalmente ha triunfado en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, acentuando la separación de competencias entre los tres niveles de gobierno; estatal, autonómico y local.

## **IV. LA DEFENSA JURÍDICA DEL AUTOGOBIERNO LOCAL**

La Constitución que reconoce la autonomía local no ha reconocido paralelamente un derecho de las Corporaciones Locales a plantear recurso al Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía. Claramente la Constitución rechazó 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 en Alemania como un derecho de cada municipio al autogobierno de los asuntos locales en el marco de la ley.

La Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la LOTC, introdujo el llamado conflicto de competencias en defensa de la autonomía local, que no es un recurso individual (se exige un número de mu-

nicipios 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, según ya hemos visto, 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. No obstante, la experiencia de países que cuenta con un recurso de amparo local tampoco es para echar las campanas al vuelo, pues por lo común, dichos recursos no prosperan por la misma razón que hemos expuesto hasta la saciedad: el debilísimo contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada. De suerte que no es aventurado concluir que la tutela efectiva de la autonomía local en España es comparable cuando no superior a la que resulta de otros países europeos.

Expresado como resumen final: el autogobierno local español resiste la comparación con el que existe efectivamente en los países de nuestro entorno. El gran reto local no está tanto en el número de las competencias propias sino en la eficiente articulación de la Administración Local con la autonómica.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALLOZA, M. y BURRIEL, P. (2019): “La mejora de la situación de las finanzas públicas de las Corporaciones Locales en la última década”, en *Documentos Ocasionales Banco de España*, núm. 1915. URL: <https://www.bde.es/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasionales/19/Fich/do1915.pdf>. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3415433>.
- BAÑO LEÓN, J. M.<sup>a</sup> (2011): “La ordenación de las normas reguladoras del régimen local”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.): *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I. Madrid: Iustel. 3.<sup>a</sup> ed.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. (2000): “La cláusula general de competencia municipal”, en *Anuario del Gobierno Local 1999-2000*, págs. 37-60.
- EMBID IRUJO, A. (1981): “Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal”, en *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, núm. 30, págs. 437-470.
- ESTEVE PARDO, J. (1991): “Garantía institucional y/o función constitucional en las bases de régimen local”, en *Revista Española de Derecho Constitucional (REDC)*, núm. 31, págs. 125-150.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2001): “El Conflicto de Defensa de la Autonomía Local: Justificación, Configuración Jurídica y Funcionalidad”, en *Anuario del Gobierno Local 2001*, págs. 55-78.
- MUÑOZ MACHADO, S. (1983): *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. II, pág. 176. Madrid: Civitas.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2015): *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo XI. Instituciones autonómicas y locales. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (BOE). 4.<sup>a</sup> ed.
- PAREJO ALFONSO, L. (1981): *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL).
- REVERTER VALLS, J. L. (2018): *Los conflictos en defensa de la autonomía local*. Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- VELASCO CABALLERO, F. (2009): *Derecho Local. Sistema de Fuentes*. Madrid: Marcial Pons.