

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 24, octubre de 2025
 Sección: ESTUDIOS BREVES
 Recibido: 15-07-2025
 Modificado: 02-10-2025
 Aceptado: 02-10-2025
 Publicación anticipada: 20-10-2025
 Publicado: 28-10-2025
 ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/realia.11564>
 Páginas: 104-116



Referencia: Torrecillas Martínez, A. (2025). Renombrar no es innovar: a propósito de la STC 64/2025 y la «optimización» de la autonomía local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 24, 104-116. <https://doi.org/10.24965/realia.11564>

Renombrar no es innovar: a propósito de la STC 64/2025 y la «optimización» de la autonomía local

Renaming is not innovating: On STC 64/2025 and the «optimization» of local self-government

Torrecillas Martínez, Ana

Universidad de Extremadura. Departamento de Derecho Público (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1816-798X>

anatm@unex.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora de Derecho Constitucional en la Universidad de Extremadura. Doctora cum laude en Derecho Constitucional, graduada en Derecho y máster en Drets Humans, Democràcia y Justícia Internacional con premio extraordinario por la Universitat de València. Asimismo, se ha formado en la Universidad de Bolonia. Sus principales líneas de investigación giran en torno a las problemáticas jurídico-constitucionales de las entidades locales y los derechos de las personas en las zonas rurales.

RESUMEN

Objetivos: la presente contribución estudia y analiza desde un punto de vista crítico las novedades jurisprudenciales sobre la optimización de la autonomía local a la luz de la reciente STC 64/2025.

Metodología: se emplea la metodología propia de las ciencias jurídicas a través de un análisis normativo, jurisprudencial y doctrinal. Se presta especial atención a las posibilidades de optimizar la autonomía de los municipios catalanes, de acuerdo con las previsiones de su Estatuto de Autonomía, con ánimo de contextualizar las posibilidades de optimización que se ofrecen en el contexto de la sentencia objeto de estudio.

Resultados: se comprueba que, pese a la pretendida innovación jurisprudencial así considerada por el Tribunal Constitucional respecto de su jurisprudencia, no se han producido cambios sustanciales en la misma. **Conclusiones:** la jurisprudencia constitucional todavía está muy lejos de entender la autonomía local como verdadero mandato de optimización. Es necesario involucrar en las reflexiones sobre la posible incorporación de la optimización de la autonomía local a nuestros legisladores democráticos.

PALABRAS CLAVE

Autonomía local; mandato de optimización; garantía institucional; garantía constitucional.

ABSTRACT

Objectives: This contribution studies and analyzes from a critical point of view the new jurisprudential innovations on the optimization requirement of local self-government under the light of the recent STC 64/2025.

Methodology: The methodology of the legal sciences is used through a normative, jurisprudential, and doctrinal analysis. Special attention is paid to the possibilities of optimizing the local self-government of the Catalan municipalities, in accordance with the provisions of their Estatuto de Autonomía, with the aim of contextualizing the possibilities of optimization offered in the context of the Sentence of Constitutional Court 64/2025. **Results:** It is found that, despite the alleged jurisprudential innovation considered by the Constitutional Court in this way with respect to its jurisprudence, there have been no substantial changes

in it. **Conclusions:** Constitutional jurisprudence is still far from understanding local self-government as a true optimization requirement. It is necessary to involve our democratic legislators in the discussions on the possible incorporation of the optimization of local self-government.

KEYWORDS

Local self-government; optimization requirement; institutional guarantee; constitutional guarantee.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. ¿QUÉ SIGNIFICA OPTIMIZAR LA AUTONOMÍA LOCAL EN CATALUÑA? 3. ANÁLISIS DE LOS PRONUNCIAMIENTOS EN MATERIA DE AUTONOMÍA LOCAL DE LA STC 64/2025. 3.1. ARGUMENTOS DE LOS RECURRENTES. 3.2. EL PARLAMENTO DE CATALUÑA. 3.3. EL GOBIERNO DE LA GENERALITAT. 3.4. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (STC 64/2025, FJ 6). 4. COMENTARIO CRÍTICO HACIA LAS «NOVEDADES» JURISPRUDENCIALES. 4.1. LA ¿EVOLUCIÓN? JURISPRUDENCIAL. 4.2. SOBRE LA REGLA DE LOS INTERESES. 4.3. SOBRE LA SUPUESTA OPTIMIZACIÓN. 5. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

La STC 64/2025 ha incorporado a la jurisprudencia constitucional sobre el principio de autonomía local la doctrina de la optimización. Su reciente publicación y la novedad que supone la introducción de esta doctrina justifican el interés académico sobre el objeto de estudio. Dado que la norma impugnada en el marco del recurso de inconstitucionalidad sustanciado en la mentada sentencia es el Decreto Ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, centraremos nuestras reflexiones sobre la autonomía de los municipios catalanes y sobre las materias afectadas por el citado decreto ley: urbanismo, vivienda y ordenación del territorio.

Para ello, en primer lugar, dedicaremos un epígrafe a esclarecer qué es el mandato de optimización tal y como propugna el principal exponente de esta teoría en el ámbito doctrinal español, el profesor Francisco Velasco Caballero. Y, asimismo, trataremos de aplicar sus postulados al contexto de los municipios catalanes, en relación con las previsiones sobre régimen local que se establecen en su Estatuto de Autonomía.

A continuación, dedicaremos el siguiente epígrafe de esta contribución a analizar los pronunciamientos de la STC 64/2025. Primero, haciendo una breve panorámica sobre los argumentos esgrimidos por los recurrentes, por el Parlamento de Cataluña y por el Gobierno de la Generalitat. Y, más tarde, por los fundamentos jurídicos y el enjuiciamiento del Tribunal Constitucional en la sentencia.

Por último, dedicaremos un epígrafe final a comentar tales novedades jurisprudenciales y a ofrecer una mirada crítica hacia las mismas, en comparación con la anterior jurisprudencia constitucional sobre la autonomía local, con ánimo de motivar nuestra perspectiva sobre el asunto controvertido.

2. ¿QUÉ SIGNIFICA OPTIMIZAR LA AUTONOMÍA LOCAL EN CATALUÑA?

El Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante EAC) se pronuncia sobre la institución de la autonomía municipal en los siguientes términos: «(...) el presente Estatuto garantiza a los municipios un núcleo de competencias propias que deben ser ejercidas por dichas entidades con plena autonomía, sujeta solo a control de constitucionalidad y de legalidad» (art. 84 EAC). Ello, al margen del reconocimiento que se realiza en el art. 2 EAC, que cuando enumera el sistema institucional básico de la Generalitat y su organización territorial, incluye a sus entidades locales y les reconoce, también, su correspondiente autonomía.

Sabido es que la autonomía «plena» se presume respecto del desempeño de unas competencias, pues un ente no es autónomo en abstracto, sino que será autónomo para desplegar unas ciertas actuaciones. En este sentido, y a renglón seguido, el EAC prevé en el art. 84.2 que,

los gobiernos locales de Cataluña tienen en todo caso competencias propias sobre las siguientes materias en los términos que determinen las leyes: a) La ordenación y la gestión del territorio, el urbanismo y la disciplina urbanística y la conservación y el mantenimiento de los bienes de dominio público local. b) La planificación, la programación y la gestión de vivienda pública y la participación en la planificación en suelo municipal de la vivienda de protección oficial.

En esta contribución vamos a realizar nuestras reflexiones sobre el urbanismo, la vivienda y la ordenación del territorio porque son las materias que presentan interés en el comentario crítico a la STC 64/2025, en relación con la autonomía de los municipios catalanes.

Si prestamos atención a las previsiones contenidas en los dos primeros párrafos del art. 84 EAC, pareciera entenderse que, en Cataluña, los municipios serán plenamente autónomos para realizar actuaciones en las materias mencionadas. O, lo que es lo mismo, que los municipios catalanes tomarán decisiones plenamente autónomas en materia de urbanismo y vivienda, pues así lo reconoce el Estatuto de esta Comunidad.

Hasta aquí, ambos enunciados resultan compatibles con lo que se viene conociendo como «mandato de optimización» de la autonomía local, doctrina ambiciosa popularizada en España por el profesor Velasco Caballero y proveniente de la doctrina de optimización de los derechos propugnada por Robert Alexy a finales de los años ochenta (Alexy, 2022). De acuerdo con la misma, y en palabras del profesor Velasco, el mandato de optimización de la autonomía local se refiere a que los arts. 137 y 140 CE imponen a los poderes públicos la consecución del máximo posible de autonomía local. Aquellos preceptos obligan a que los poderes del Estado (fundamentalmente, los legislativos) configuren la autonomía local de forma óptima, hasta donde lo permita la propia Constitución» (Velasco Caballero, 2009, p. 60). Esta doctrina sobre la autonomía local se diferencia de la doctrina de la garantía institucional de la autonomía local (Parejo Alfonso, 1981) y de la doctrina de la garantía constitucional de la autonomía local (García Morillo, 1998), que son más comedidas en lo que respecta a la interpretación de este principio constitucional.

La garantía institucional se conforma con proteger el núcleo básico de la autonomía local, cuya delimitación atribuye al legislador, que es al tiempo quien puede definirla y también limitarla (Carro Fernández-Valmayor, 1998, pp. 59-96), y que es, en realidad, la doctrina que ha venido utilizando nuestro Tribunal Constitucional desde 1981. La garantía constitucional de la autonomía local, algo más garantista, propugna que ese núcleo de la autonomía local se corresponde con las competencias de las entidades locales, y que socavar las posibilidades de actuación de los municipios sobre tales competencias significa, consecuentemente, socavar su autonomía decisional. A diferencia de las anteriores, la doctrina del mandato de optimización se entiende como más ambiciosa porque las anteriores actúan en el plano negativo, en aquello que, como mínimo, se debe salvaguardar para no desnaturalizar la institución de la autonomía local. Sin embargo, el mandato de optimización actúa en un plano estrictamente positivo, pues de acuerdo con el mismo, proteger el principio de autonomía local significa garantizar el máximo posible de autonomía. Máximo que vendrá marcado por el contenido de las previsiones constitucionales sobre el régimen local.

Las previsiones constitucionales sobre el régimen local son pocas, pero de las mismas se desprenden algunas conclusiones inequívocas. En lo que al poder municipal respecta, podemos tomar como referencia lo que establecen los arts. 137 y 140 CE. En primer lugar, y de acuerdo con el primer precepto mencionado, el municipio es una parte de la estructura territorial básica del Estado, de la gobernanza multinivel en España. Y, en tanto ente conformador de su estructura, al mismo se le reconoce autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. En segundo lugar, la Constitución ratifica, de nuevo, que el municipio es autónomo y reconoce, en el marco de tal autonomía, que «su gobierno y administración corresponde a sus respectivos ayuntamientos». Distinto es que, para entender optimizada la autonomía local, tomásemos como referencia el bloque de la constitucionalidad (art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), y no la Constitución de 1978. En ese caso, el debate y las aristas del conflicto se multiplicarían.

Si nos preguntamos cuál es el máximo de autonomía que permite nuestra Constitución, en consonancia con el mandato de optimización, podemos afirmar que los municipios deberían poder gobernar autónomamente, esto es, tomar decisiones políticas autónomas sobre aquellas cuestiones que sean de su interés. Y, si la autonomía se entiende como un mandato de optimización, tal mandato deberá ser así comprendido también por los legisladores (incluido el estatutario), tal y como propugna el profesor Velasco Caballero, pues de ellos dependerá la delimitación de los intereses locales, y su autonomía se encuentra supeditada a los mismos.

Volvamos, de nuevo, a la letra del Estatuto catalán, y concretamente dirijámonos al capítulo II, del título IV, sobre las materias que serán competencia autonómica. En materia de vivienda, el art. 137 EAC atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva, y específica, en todo caso, una serie de actuaciones que inequívocamente se entienden comprendidas bajo esa competencia exclusiva, que son:

- a) La planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda de acuerdo con las necesidades sociales y de equilibrio territorial; b) El establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las Administraciones públicas de Cataluña en materia de vivienda y la adopción de las medidas necesarias para su alcance, tanto en rela-

ción al sector público como al privado; c) La promoción pública de viviendas; d) La regulación administrativa del comercio referido a viviendas y el establecimiento de medidas de protección y disciplinarias en este ámbito; e) Las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; f) Las normas sobre la habitabilidad de las viviendas; g) La innovación tecnológica y la sostenibilidad aplicable a las viviendas; h) La normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación.

Y, asimismo, reconoce que «corresponde a la Generalitat la competencia sobre las condiciones de los edificios para la instalación de infraestructuras comunes de telecomunicaciones, radiodifusión, telefonía básica y otros servicios por cable, respetando la legislación del Estado en materia de telecomunicaciones».

Lo mismo sucede en materia de ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo, que el art. 149 EAC asigna como competencia exclusiva a la Generalitat, incluyendo en todo caso:

a) El establecimiento de las directrices de ordenación y gestión del territorio, del paisaje y de las actuaciones que inciden en los mismos; b) El establecimiento y la regulación de las figuras de planeamiento territorial y del procedimiento para su tramitación y aprobación; c) El establecimiento y la regulación de las figuras de protección de espacios naturales y de corredores biológicos conforme a lo previsto en el artículo 144.2; d) Las previsiones sobre emplazamientos de las infraestructuras y los equipamientos de competencia de la Generalitat; e) La determinación de medidas específicas de promoción del equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental.

Especialmente relevante resulta la previsión contenida en el art. 149.5. EAC, que remarca, de nuevo, que la competencia exclusiva en materia de urbanismo corresponde a la Generalitat, que le habilita para tomar decisiones sobre lo siguiente:

a) La regulación del régimen urbanístico del suelo, que incluye, en todo caso, la determinación de los criterios sobre los diversos tipos de suelo y sus usos; b) La regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad; c) El establecimiento y la regulación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística, así como de su procedimiento de tramitación y aprobación; d) La política de suelo y vivienda, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo; e) La protección de la legalidad urbanística, que incluye, en todo caso, la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada, así como la disciplina urbanística.

La competencia en materia de urbanismo, vivienda y ordenación del territorio es, entonces, una materia compartida entre los entes locales y la comunidad autónoma. Se da una suerte de concurrencia entre los intereses locales y los supralocales. Aunque ni sepamos con certeza qué son unos ni qué son otros. Pero sí podemos asumir que se encuentra en consonancia con el enunciado del art. 148.1. 3.^a CE, que permite que las comunidades autónomas asuman estas materias por vía estatutaria. Ahora bien, una vez asumida esta materia, es el propio Estatuto el que establece el funcionamiento de tales competencias. De tal forma que será el legislador estatutario el que decida cuánto poder de decisión sobre las mismas corresponde a la Generalitat y cuánto a los municipios catalanes, en virtud de la gestión compartida de las materias mencionadas y de la organización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1. 1.^a CE).

La conclusión que extraemos de nuestros anteriores razonamientos y de la lectura de estos dos últimos preceptos del EAC es que, en Cataluña, y concretamente en la materia sobre la que se centra la STC 64/2025 –urbanismo, vivienda, ordenación del territorio–, la autonomía local tiene poco espacio para optimizarse. Sencillamente porque el legislador estatutario veta su posibilidad al autoatribuir a la propia Generalitat tantas y tan fundamentales actuaciones en las citadas materias, pese a reconocer previamente que la ordenación y gestión del territorio, el urbanismo, y la planificación, programación y gestión de vivienda pública son competencias locales. Evidentemente, la Constitución, con su parca regulación, permitiría que la Generalitat no asumiera tantas actuaciones en relación con la vivienda, con el urbanismo y con la ordenación territorial, y que fueran en su defecto los municipios los que las gestionasen. Eso sería optimizar. Y difícilmente se va a dar tal optimización, más aún teniendo en cuenta la rigidez del texto estatutario (Viciano Pastor, 2005), aunque la posibilidad sea perfectamente ajustada a la Constitución de 1978.

Si bien el Estado dispone de la competencia para la regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (ex art. 149.1. 18.^a CE), en virtud de los llamados títulos horizontales competenciales, mediante la LRBRL ha venido regulando materias que van más allá de lo básico, perspectiva sobre la que existe un consenso doctrinal (García Morillo, 1996, pp. 125-152; Caamaño Domínguez, 2004, pp. 161-188; Cidoncha Martín, 2019, pp. 519-536). Esta reivindicación fue propia de las comunidades autónomas y se afrontó especialmente a partir de la oleada de reformas estatutarias que tuvieron lugar entre 2006 y 2011, cuando muchas de ellas pasaron a asumir en mayor medida y con mayor adaptación la regulación de su régimen local interno (Requejo Pagés, 2006, pp. 51-56; Solozábal Echavarría, 2009, pp. 9-35; De la Quadra-Salcedo, 2010, pp. 397-452; Galán Galán, 2010, pp. 97-159; Álvarez García, 2013, pp. 61-97). En este plano, se denunciaba que el Estado tuviese un amplio protagonismo en la regulación del régimen jurídico de las entidades locales en virtud del reseñado título competencial. Se entendía que el interés autonómico en la materia era superior al del Estado (art. 137 CE) y que, con base en su autonomía, debían asumir mayores cuotas de poder en relación con la legislación del régimen local, lo cual, además, también era compatible con las prescripciones constitucionales.

Ahora podemos hacer extensivo este pronunciamiento a la situación de Cataluña, pero no ya para el conflicto de intereses que existe entre Estado y comunidad autónoma, sino entre comunidad autónoma y municipio. Aunque el propio Estatuto reconoce que es competencia de los ayuntamientos la gestión del urbanismo, la vivienda y la ordenación territorial, es en realidad el EAC el que más adelante vacía de contenido sus propias previsiones en materia de autonomía local. Todas las actuaciones que el EAC atribuye a la Generalitat en estas materias, que no son pocas, se extraen del ámbito decisional del municipio. Por eso mantenemos que la optimización de la autonomía local sobre la base de tales competencias en Cataluña es cuestionable. Motivo que justifica que estudiamos con una mirada crítica el supuesto cambio jurisprudencial sobre la autonomía local en Cataluña mediante la STC 64/2025, desde la teoría de la optimización.

3. ANÁLISIS DE LOS PRONUNCIAMIENTOS EN MATERIA DE AUTONOMÍA LOCAL DE LA STC 64/2025

3.1. Argumentos de los recurrentes

La STC 64/2025, de 13 de marzo, puso fin al procedimiento sustanciado mediante el recurso de inconstitucionalidad núm. 798-2024, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, e interpuesto contra varias previsiones del Decreto Ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023.

Tal y como enuncia la sentencia, uno de los motivos de impugnación se proyecta sobre los arts. 1 y 2, así como la disposición final primera (apdo. segundo) y el anexo del decreto ley controvertido. Los recurrentes arguyen que tales preceptos son contrarios a la autonomía local, «por la falta de participación de los municipios en el diseño del régimen de licencia previa». Llama la atención que los recurrentes se apoyen fundamentalmente en las previsiones del art. 141 CE, que se pronuncia sobre la autonomía provincial, no la municipal. O, del mismo modo, en el art. 2 EAC cuando es, en realidad, el art. 84 EAC el que más extensa y detalladamente se pronuncia sobre la autonomía de los municipios catalanes.

La sentencia del Tribunal Constitucional dice expresamente que el motivo por el cual los recurrentes creen contrarias tales previsiones a la autonomía de los municipios catalanes es porque «al diseñar el régimen de licencia previa aplicable a las viviendas de uso turístico de determinados municipios, no reservan a estos ninguna intervención en el diseño normativo de tal régimen jurídico ni en la delimitación de su ámbito de aplicación». Defienden, asimismo, que:

(...) no existe proporción entre esta falta de participación y el elevado grado de intensidad de los intereses locales en la materia, pues no solo resultan afectadas las competencias locales en materia de urbanismo, sino también intereses municipales esenciales como el desarrollo turístico, la actividad económica que les sirve de soporte, los crecimientos o desarrollos urbanísticos, el desarrollo del comercio, la gestión de residuos, la prestación de servicios esenciales, la atención sanitaria y social, la promoción cultural, la dimensión de las plantillas y de los servicios locales.

De lo anterior podemos deducir que, en lo que a la autonomía local respecta, los motivos que llevan a los recurrentes a impugnar la norma controvertida son dos. De un lado, la insuficiente participación de los municipios catalanes en el nuevo régimen de licencias para las viviendas de uso turístico. Y del otro, y estrechamente vinculado a lo anterior, la repercusión que este nuevo régimen va a tener para las competencias municipales, comprendidas estas desde un punto de vista integral, al afectar a más de una materia considerada de interés municipal. Podríamos entender, por tanto, que los recurrentes asumen vulnerada la autonomía local porque encuentran insuficiente la participación de los municipios catalanes en la gestión de una materia que es de su interés y que repercute en otras materias adicionales también consideradas de interés municipal.

La posición de los recurrentes resulta, así, más cercana a la teoría de la garantía constitucional de la autonomía local, pues tras mantener que existen una serie de materias en cuya gestión las actuaciones municipales se encontrarán más limitadas tras la entrada en vigor del controvertido decreto ley, sostienen la necesidad de otorgar un mayor protagonismo a los municipios catalanes en orden a sus competencias y a los intereses locales en juego.

3.2. El Parlamento de Cataluña

El letrado del Parlamento de Cataluña, en representación y defensa del mismo, realizó los siguientes pronunciamientos al respecto de la supuesta vulneración del principio de autonomía local por la norma impugnada. A continuación, se muestran los motivos que llevaron al letrado del Parlamento catalán a rechazar la posible vulneración de la autonomía de los municipios catalanes.

En primer lugar, se aduce que el Decreto-ley 3/2023 «reconoce a los municipios una importante participación, tanto normativa como ejecutiva, en el régimen de intervención administrativa sobre las viviendas de uso turístico». Las facultades de participación que se reservan a los municipios pueden resumirse del siguiente modo:

- (i) la tramitación y otorgamiento de las licencias necesarias para destinar las viviendas a uso turístico; (ii) la posibilidad de que los municipios completen el régimen previsto en el Decreto-ley 3/2023 mediante su poder de ordenanza, y (iii) la capacidad de decisión de los municipios sobre la misma aplicación del régimen de licencia previa, cuando esa aplicación se condiciona, en la disposición final primera del decreto-ley, a las previsiones del planteamiento urbanístico.

Las actuaciones así especificadas por el Parlamento de Cataluña se estiman suficientes para salvaguardar la autonomía de los municipios catalanes hasta el punto de comprender que las mismas significan una «importante participación» de los mismos en el nuevo régimen establecido en el Decreto-Ley 3/2023. Motivo por el cual la disposición impugnada no se entiende inconstitucional, sino alineada con las previsiones constitucionales en la materia.

En segundo lugar, el letrado parte de que el principio de autonomía local es un principio «de configuración legal» y que, por ende, avalar la tesis de los recurrentes significaría la limitación del legislador sectorial en beneficio del principio de autonomía local, que en la práctica vendría a suponer aceptar a los municipios como colegisladores.

En este caso, y a diferencia de la tesis sostenida por los recurrentes, podemos asumir que la interpretación del principio de autonomía local por parte del Parlamento de Cataluña es más acotada en relación con las posibilidades de la autonomía municipal. Los motivos esgrimidos por el Parlamento de Cataluña no recaen en la complejidad de materias de interés local que a la entrada en vigor de la disposición impugnada pudieran verse afectadas, sino en que, sean cuales sean las mismas, la participación de los municipios en el nuevo régimen se encuentra garantizada por una serie de actuaciones contempladas en la norma. Actuaciones cuya delimitación corresponde al legislador sectorial, y no a los municipios, aunque sus intereses pudieren verse influidos.

La tesis defendida por el Parlamento catalán resulta, entonces, más cercana a la garantía institucional de la autonomía local. Pues, previo reconocimiento de que existen intereses locales en el objeto de regulación del Decreto-Ley 3/2023, mantiene que la autonomía local no puede verse vulnerada porque existe un mínimo de participación de los municipios en el nuevo régimen establecido en la mentada disposición, mínimo que explícitamente se cita en la sentencia a través de una serie de actuaciones que se asignan a los municipios catalanes. Y que, además, en la ponderación de cuánta participación corresponde a los municipios, estima que esta es «importante», que entendemos como suficiente en proporción a los intereses municipales.

3.3. El Gobierno de la Generalitat

También formuló sus alegaciones en el proceso la representante del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, que solicitó la desestimación integral del recurso. En lo que a la autonomía local concierne, se detiene en un defecto que considera formal, pues sostiene que la carga alegatoria de la vulneración mantenida por los recurrentes les corresponde a ellos, y no a la Generalitat. Niega, asimismo, la vulneración de la autonomía porque «este principio no garantiza a los entes locales que su participación en la gestión de los asuntos de interés local se produzca a través de su intervención en el procedimiento legislativo». Recuerda que «el urbanismo es una materia de competencia exclusiva autonómica (arts. 148.1.3 CE y 149.5 EAC) de manera que corresponde al legislador autonómico determinar el grado de participación de los municipios en esta materia, que es de evidente interés municipal».

Apoyándose en la jurisprudencia constitucional sobre el particular, la representante del Gobierno de la Generalitat arguye que las disposiciones impugnadas son perfectamente compatibles con la doctrina sobre la garantía constitucional de la autonomía local. Primero, porque existe un interés supralocal que justifica la regulación en la materia. Segundo, porque se asegura que los ayuntamientos participen en el planeamiento y otorgamiento de licencias, actuaciones que considera «un nivel de participación correlativo a sus intereses». Y, por último, se atreve incluso a mantener que el Decreto-Ley 3/2023, lejos de transgredirla, refuerza la autonomía local porque se les asigna a los entes municipales la apreciación de la compatibilidad urbanística, preceptiva para el otorgamiento de licencias, y dice «sin que esa compatibilidad les venga impuesta por la norma».

Las alegaciones realizadas por el Gobierno de la Generalitat se alinean con las del Parlamento de Cataluña en tanto en cuanto ambos mantienen de forma clara que, en todo caso, la autonomía de los municipios catalanes queda en manos del legislador autonómico, al que le corresponde su delimitación. Y, dado que en la disposición impugnada se reservan una serie de actuaciones municipales, y a su vez estas se consideran proporcionales a los intereses municipales en juego, la medida está alineada con las previsiones constitucionales en la materia. En realidad, ambos pronunciamientos (el del Parlamento de Cataluña y el del Gobierno de la Generalitat) son perfectamente compatibles con la jurisprudencia constitucional sobre la autonomía local que, hasta el momento, ha venido manteniendo una línea similar en el examen de las medidas eventualmente vulneradoras del principio de autonomía local, objeto sobre el que nos pronunciaremos más adelante.

Entendemos, por ende, que la posición del Gobierno de la Generalitat también está más cercana a la teoría de la garantía institucional, pues los argumentos de fondo son los mismos que los del Parlamento de Cataluña. Si cabe, la adhesión a esta doctrina puede observarse con mayor claridad cuando esgrime como un motivo para no apreciar vulneración de la autonomía local el hecho de que los municipios puedan tomar decisiones sobre la apreciación de compatibilidad urbanística y que tal decisión no les venga impuesta por la norma. Es decir, que se salve la posibilidad de decisión municipal y que esa decisión no sea tomada previamente por otro nivel de gobierno. En realidad, lo que se aprecia en este planteamiento es que las actuaciones reservadas a los municipios catalanes se encuentran más que suficientes para entender que su autonomía queda garantizada por la norma.

3.4. El Tribunal Constitucional (STC 64/2025, FJ 6)

El Tribunal Constitucional comienza su fundamentación jurídica sobre la controversia analizada reconociendo que el fundamento constitucional de la autonomía local «se encuentra en el principio democrático». Admite que, si bien en un primer momento el Tribunal acogió la fórmula de la «garantía institucional de la autonomía local» para proteger a tal principio, su doctrina ha ido evolucionando paulatinamente. Para justificar esta supuesta evolución jurisprudencial, el Tribunal cita como *leading case* el resuelto mediante la STC 41/2016 que, a su juicio, fue clave para comprender la autonomía local en un sentido «técnico-jurídico». Así, continúa esgrimiendo que, a raíz de la mentada sentencia, «la garantía constitucional de la autonomía local comprende, en definitiva, un núcleo mínimo de autonomía que no puede ser desconocido por los poderes públicos –en particular, por los legisladores estatal y autonómico, cada uno en el ámbito de sus competencias–, pero también les dirige un mandato de optimización para la consecución de los mayores niveles posibles de autonomía local» (FJ 6).

A renglón seguido, el Tribunal Constitucional entiende que la garantía constitucional de la autonomía local, en lo que concierne al ámbito competencial de los municipios, implica que ha de protegerse su participación en la gestión de los intereses locales. Reproduce lo que ha venido llamándose la doctrina de la participación y la doctrina de la ponderación de los intereses municipales, por cuanto reconoce que, tal garantía, «obliga a asegurar el “derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno

y la administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales, dentro de tales asuntos o materias»» (STC 32/1981).

Más interesante resulta el siguiente pronunciamiento donde el Tribunal Constitucional compila las exigencias de lo que, a su parecer, significa el mandato de optimización. La optimización implica que «en las materias de interés municipal, la falta de atribución de competencias a los municipios o su restricción cuente con una justificación suficiente», aspecto que sí se considera innovador en su doctrina, pues esta justificación suficiente aparece por primera vez en la sentencia que nos encontramos analizando. Para la consideración de si existe o no tal justificación, «habrá que valorar “(i) si hay intereses supralocales que justifiquen que la comunidad autónoma haya dictado esta regulación; (ii) si el legislador autonómico ha ponderado los intereses municipales afectados; (iii) si ha asegurado a los ayuntamientos implicados un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de tales intereses”». Aspectos, todos ellos, que ya habían sido tomados en consideración en su sentada línea jurisprudencial sobre la autonomía local. Admite, así, que la comunidad autónoma tiene libertad de configuración en la distribución de sus funciones internas, pero que ha de asegurar que la comunidad local participe a través de órganos propios en el Gobierno y administración de la misma.

A continuación, el Tribunal Constitucional reconoce expresamente que «entre los asuntos de interés de los municipios y a los que, por tanto, han de extenderse sus competencias, se encuentra el urbanismo». Ahora bien, continúa verificando que en esta materia existe una concurrencia de intereses («“imbricación de intereses diversos” cuya protección se encomienda a distintos entes territoriales»). Lo cual, junto con el título competencial que la Constitución asigna a las comunidades autónomas mediante el art. 148.1. 3.^a CE, habilita a las comunidades autónomas «para regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales y singularmente a los municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo», respetando, eso sí, la autonomía local. Por tanto, y para dejar clara esta cuestión, el Tribunal Constitucional recalca que la afectación de la materia a intereses supralocales justifica la intervención de otras Administraciones territoriales y la modulación de la participación de los municipios en las mismas, incluso aunque exista un claro interés local en el asunto controvertido.

El primer motivo esgrimido para la desestimación de la queja de los recurrentes es que la autonomía local actúa como «canon de constitucionalidad del contenido de las leyes, no del procedimiento de su elaboración». Esto lleva al Tribunal Constitucional a argumentar, en la línea de la STC 57/2015, que «no puede invocarse el principio de autonomía local para condicionar los correspondientes procedimientos legislativos imponiendo en ellos la audiencia de los ayuntamientos que pudieran resultar afectados por los proyectos en tramitación» (FJ 6).

Continúa el Tribunal Constitucional determinando que «tanto la vivienda como la ordenación del territorio y el urbanismo son materias de fuerte interés supramunicipal, hecho que justifica que sean objeto de sendas competencias exclusivas autonómicas (arts. 148.1.3 CE y 137, 149.1 y 149.5 EAC), que habilitan a la Comunidad Autónoma de Cataluña, dentro del respeto a la legislación básica estatal, a definir y llevar a cabo sus propias políticas en estas materias». En este sentido, argumenta que el propio legislador básico asigna a las comunidades autónomas la tarea de articular instrumentos que aseguren el acceso a una vivienda digna y adecuada, y el aseguramiento del desarrollo territorial y urbano sostenible a través del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el *Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana* y de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

Asimismo, aduce que las previsiones impugnadas afectan limitadamente a las competencias urbanísticas municipales y que, en cualquier caso, «no llega al punto de eliminar toda la capacidad de intervención de los municipios», sino que deja que los mismos participen de forma correlativa a la intensidad de los intereses municipales en la materia.

Todos estos pronunciamientos conducen al Tribunal Constitucional a rechazar la vulneración de la autonomía local y a desestimar el motivo de impugnación alegado por los recurrentes.

4. COMENTARIO CRÍTICO HACIA LAS «NOVEDADES» JURISPRUDENCIALES

4.1. La ¿evolución? jurisprudencial

La jurisprudencia constitucional en materia de autonomía local no ha evolucionado significativamente en más de cuarenta años. Lo que ha cambiado paulatinamente es el nombre que recibía una u otra doctrina, que el mismo Tribunal ha ido calificando como «garantía institucional», como «garantía constitucional» y ahora como «mandato de optimización». El contenido, sin embargo, sigue siendo sustancialmente el mismo.

Y prueba de ello es que su actual fundamentación y enjuiciamiento se apoya en la doctrina acuñada en 1981, pese al pretendido cambio jurisprudencial, porque, efectivamente, desde 1981 no ha habido ninguna novedad jurisprudencial destacable en el tratamiento que este Tribunal ha venido ofreciendo a la autonomía local.

Fue entonces cuando comenzó a utilizar la garantía institucional de la autonomía local en los términos propugnados por Parejo Alfonso en España (Parejo Alfonso, 1981; 1986; 2000). Defendía que, si bien la autonomía local es un mandato constitucional, el legislador es el llamado a configurarla. En este sentido, y aunque se deba garantizar un mínimo de autonomía para que esta institución no desaparezca, salvando ese mínimo, los legisladores estatal y autonómico (y en especial el primero) pueden moldearla en virtud de su potestad legislativa (Embid Irujo, 1981, pp. 437-470). Precisamente para «identificar» ese mínimo sobre el cual el legislador no debía incidir para no desnaturalizar la institución, el Tribunal creó la doctrina de la participación y la doctrina de la ponderación, que también provienen de la jurisprudencia sentada en 1981 (Cidoncha Martín, 2022, pp. 59-96). De acuerdo con las mismas, los municipios deben participar en la gestión de sus intereses. Y, ¿en qué medida deben participar? Atendiendo a la ponderación de los intereses locales y supralocales en juego. Mientras que los municipios participen en el gobierno de sus intereses un mínimo (se dirá correlativamente a sus intereses) será suficiente para salvar la constitucionalidad de la norma.

En la STC 64/2025 se apela de forma expresa al cambio jurisprudencial que se produjo a raíz de la STC 41/2016 que, aunque en tal sentencia se denominó «garantía constitucional de la autonomía local», vaciando de contenido los pronunciamientos del profesor García Morillo, ahora no se duda en tildarlos como un «mandato de optimización». La argumentación es sintomática de la confusión generalizada acerca del principio de autonomía local y de la desalineación que existe entre la verdadera evolución académica y la jurisprudencial sobre el asunto controvertido.

Quien haya leído la STC 41/2016 sabrá que sus pronunciamientos no fueron, en ningún caso, motivo de festejo para los municipios españoles y su autonomía, sino todo lo contrario (Ruiz-Rico, 2017, pp. 22-24; Nieto Garrido, 2018; 2022, pp. 29-58). Por eso no entendemos que el Tribunal Constitucional la traiga a colación como referencia en 2025, más aún si lo que trata de justificar es un cambio jurisprudencial hacia un horizonte más garantista. Esta sentencia resolvió un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL), una de las disposiciones legislativas más agresivas para con el principio de autonomía local y más reductoras de la capacidad de decisión de los municipios españoles que, con motivos firmes y sólidos, fue parcialmente impugnada por la Asamblea de Extremadura (Pablos Mateos, 2016, pp. 265-271; Pavani, 2019, pp. 164-168; Martín Cubas, 2022, pp. 59-60). Nos tomamos la licencia de reproducir parte de sus fundamentos jurídicos, con ánimo de justificar nuestro razonamiento: «Una legislación estatal que, respetando aquellos límites, pretendiera reducir la autonomía local al mínimo constitucionalmente garantizado podría ser tan básica y legítima como la que tratará de ensancharla al máximo. Ambas soluciones se corresponden con los polos dentro de los que puede moverse el legislador básico del régimen local en el marco de un sistema constitucional basado en el principio democrático (art. 1 CE)» (FJ 3).

La STC 41/2016 no contiene un mandato de optimización, ni siquiera de garantía constitucional de la autonomía local. Rotundamente no. Pues a la par que habla de la posibilidad de ensanchar al máximo la autonomía (lo que podría entenderse como optimización), también avala la posibilidad de reducirla al mínimo, como efectivamente hizo la LRSAL. Esa posible «maximización» de la autonomía local en el contexto de la STC 41/2016 es oportunista, y es diametralmente opuesta a la hermenéutica sobre la autonomía local como vehículo para materializar la democracia local en tanto parte integrante del principio democrático en el Estado (Ortega Álvarez, 1993, pp. 475-498).

Con ánimo de reforzar nuestra posición sobre la falta de innovación de la jurisprudencia constitucional, antes y también ahora, vamos a comentar dos pronunciamientos del Tribunal Constitucional en la STC 64/2025 para evidenciar que su doctrina es la misma que en 1981, aunque ahora se le aplique un nombre diferente. Eso sí, con una salvedad. La STC 64/2025 reconoce que cualquier restricción de la autonomía local deberá contar con una justificación suficiente. Empero, cuando determina qué es necesario valorar para saber si existe o no tal justificación y si, por tanto, la medida impugnada vulnera o no la autonomía local, emplea los mismos parámetros que ha venido utilizando desde 1981. De tal manera que, si hay intereses locales y supralocales que se yuxtaponen, y si los municipios participan de forma correlativa a la intensidad de sus intereses, será suficiente para que la medida se considere compatible con la autonomía local y para que el poder que le corresponde gestionar al municipio se extraiga con una justificación razonable. Se toman como referencia, de un lado, la ponderación de la intensidad de los intereses, y del otro, que los municipios participen de forma relativamente proporcionada a los intereses locales presentes en la materia objeto de regulación.

También es visible en uno de los últimos párrafos de la sentencia. Especialmente aquel que propugna que, como la incidencia del Decreto Ley 3/2023 «no llega al punto de eliminar toda capacidad de intervención» –de los municipios–, la medida es constitucional. Esta doctrina no se llama optimización, se llama garantía institucional.

Las diferencias entre la garantía institucional (y sus acompañantes, las doctrinas de la participación y la ponderación) y la optimización son destacadas. Ambas tienen pretensiones distintas. El objetivo de la primera no es asegurar el máximo posible de autonomía, optimizando la institución. Su fin es que la misma no desaparezca, que no se elimine por completo. Por eso, desde la garantía institucional sí puede afirmarse que, con una mínima intervención municipal, la autonomía local quedaría garantizada. Pero, desde la teoría de la optimización, no puede mantenerse lo mismo. La segunda defiende que los ayuntamientos puedan hacer todo aquello que la Constitución les permita. Asegurar el máximo de autonomía local posible. Y se dirige, en especial, a los legisladores, pues son ellos quienes han de dar forma legal al principio constitucional de autonomía local.

La norma que podría servir como paradigma del mandato de optimización es la Carta Europea de la Autonomía Local que, siendo perfectamente compatible con la Constitución de 1978, dispone un contenido altamente garantista para con la autonomía política, administrativa y financiera del municipio (Ortega Álvarez, 1993, pp. 475-498; Caamaño Domínguez, 2003). Por el contrario, la norma que ejemplifica la incorporación del prisma de garantía institucional en nuestro ordenamiento jurídico es la LRSAL, que, pese a reducir sustancialmente la capacidad organizativa, competencial y financiera de los ayuntamientos españoles, se estimó constitucional precisamente con base en esta doctrina por nuestro Tribunal Constitucional.

4.2. Sobre la regla de los intereses

En lo que a la autonomía local respecta, la jurisprudencia constitucional, al igual que la propia Constitución de 1978, descansa sobre una categoría profundamente incierta: los intereses locales. A fecha de 2025 no tenemos una mínima delimitación de tales intereses. En todo caso, disponemos de un modelo competencial local bastante disperso y controvertido que puede acercarse a los mismos. Pero tampoco sabemos con seguridad si la categoría de «interés» es extensible a la de «competencias» y hasta qué punto una y otra pueden rebasarse mutuamente (Parejo Alfonso, 2000, pp. 108-140; Salvador Crespo, 2007, pp. 60-80; Solozábal Echavarría, 2009, pp. 20-21; Núñez Rivero y García Aranda, 2010, pp. 489-523). La cuestión aquí es que la falta de delimitación de lo que son los intereses locales (y los supralocales) sirve a menudo, y siempre ha servido, como subterfugio para modular su autonomía. Sobre la regla incierta de los intereses se enarbolan fundamentos impregnados de una excesiva inseguridad jurídica. En la STC 64/2025 también es visible la confusión que existe con esta categoría, su imprecisión y vaguedad. El urbanismo se reconoce primero (igual que hace el Estatuto catalán) como un interés local. Sin embargo, más tarde, se reconoce asimismo como una materia con un «fuerte interés supramunicipal».

Es evidente que en una misma materia convergen intereses municipales y supramunicipales porque la regla de los intereses es demasiado artificial. En un Estado social con una gobernanza multinivel como la nuestra, hablar de intereses locales y supralocales resulta muchas veces forzado, pues todos son intereses públicos. Tenemos, no obstante, que llamar la atención sobre la posibilidad de que esta regla vacua y artificiosa sirva como salvoconducto para justificar que siempre pierda el poder municipal. Por eso es necesario que los intereses locales se conviertan en conceptos cuya interpretación cuente con una mínima garantía y certeza jurídica, más aún cuando lo que está en juego es un mandato constitucional como la autonomía de los municipios en España.

Al Tribunal Constitucional no le corresponde esta tarea en primer término (García-Escudero, 2019, pp. 571-581). Y es por ello que aquí también queremos denunciar la evidente desatención de los legisladores en este sentido. En parte, la responsabilidad de que esta jurisprudencia restrictiva para con la autonomía local siga teniendo virtualidad en la actualidad es responsabilidad de los legisladores porque, mientras que estos no asuman la tarea de definir qué son los intereses locales, los mismos podrán desnaturalizarse con bastante facilidad. Es sencillo argumentar que existe un interés local y un supralocal que se yuxtaponen. Y es sencillo, por ende, limitar la capacidad de decisión del municipio si media un interés supralocal en cualquier materia. La jurisprudencia puede cambiar y desplazarse hacia un prisma más garantista, si se quiere, más municipalista. Pero, en todo caso, el avance jurisprudencial necesariamente ha de venir precedido por un avance legislativo. Pues es a nuestro legislador democrático al que le corresponde la tarea de desarrollar

aquellas categorías poco precisadas en el texto constitucional. Y las disposiciones legislativas que se han venido impugnando tras más de cuarenta años de democracia han seguido en una línea tendencialmente opuesta a la de consolidar el poder municipal en España (López Castillo y Arroyo Gil, 2022).

4.3. Sobre la supuesta optimización

Avalar que los municipios cuenten con una mínima participación en un asunto de reconocido interés local no es optimizar. Recordemos que la optimización significa «la consecución del máximo posible de autonomía local (...) hasta donde lo permita la propia Constitución» (Velasco Caballero, 2009, p. 60). La Constitución, de hecho, no prevé que los ayuntamientos participen en el gobierno, sino que gobiernen en aquellos asuntos que son de su interés. Y que gobiernen con autonomía. Gobernar no es lo mismo que participar en el gobierno. Aquí puede esgrimirse, como veníamos denunciando, que en aquellas materias donde exista un interés supramunicipal, el gobierno se debe compartir. A lo que responderíamos que la cogobernanza no se agota asignando un mínimo de participación a una de las partes implicadas en la supuesta cogobernanza.

Si algo se presume de una verdadera cogobernanza es que la misma debe sustentarse en el acuerdo, en el diálogo y en la negociación entre homólogos. Cabría razonar, desde el prisma de la optimización, que si el objeto controvertido es la gestión de un interés local y al tiempo supralocal, entidades locales y comunidades autónomas deban sentarse a negociar las posibles actuaciones que resultarían más razonables para cada entidad territorial. A veces se nos olvida que las entidades territoriales no actúan aisladamente y que sus actuaciones no deben estar guiadas por el enfrentamiento, sino por la cooperación, la colaboración y la solidaridad entre todas ellas (Moreno González y Pablos Mateos, 2023).

En este sentido, estamos con los recurrentes en que, si bien no es exigido por la norma porque en cualquier caso los municipios no son colegisladores, sí podrían haber estado, al menos, presentes (con voz, pero sin voto) en la tramitación del decreto Ley impugnado en la sentencia. Su presencia en la tramitación y la posibilidad de intervenir durante la misma no significa, en modo alguno, elevarles al grado de colegisladores. Propiciar espacios donde exista una comunicación entre distintas entidades territoriales, cuando menos si van a ser afectadas directas, es conforme al prisma de la optimización. Presumir que los mismos no deben tomarse en consideración en el procedimiento legislativo, puesto que la autonomía (o la versión que se tenga sobre la misma) es tan solo un canon de constitucionalidad de la norma, una vez esta ha sido aprobada, no es optimización.

Tampoco resulta acorde con la teoría de la optimización el motivo que el Tribunal Constitucional ofrece para justificar la extracción de poder en materia de vivienda por parte de los ayuntamientos. Aduce que es el legislador básico el que asigna a las comunidades autónomas velar por el derecho a la vivienda y por el equilibrio y preservación de la calidad de vida y de un desarrollo territorial y urbano sostenible. ¿Y esto es, acaso, excluyente de una actuación municipal al respecto? Precisamente el EAC determina como parte integrante del organigrama interno de la comunidad autónoma a sus municipios, entre otras entidades locales. De ahí que también los municipios catalanes conformen la estructura territorial básica de la comunidad autónoma de Cataluña, al igual que todas las comunidades autónomas conforman el Estado. Si desde la Unión Europea se encomienda una tarea a España, no significa necesariamente que la misma deba desempeñarse por la escala central. Este razonamiento es extensible a la escala autonómica. Es más, cuantas más entidades territoriales queden involucradas en el aseguramiento de una tarea, más aún las municipales, que son las más cercanas a la ciudadanía y las que presumiblemente mejor conocen los conflictos que se suscitan en sus localidades, mejor aquilatado quedará el derecho a la vivienda y el desarrollo territorial sostenible.

5. CONCLUSIONES

Existen dos conclusiones principales que ya se han venido anticipando en el análisis y en los comentarios anteriores acerca del estudio de la STC 64/2025 y del supuesto cambio jurisprudencial al que apela la propia sentencia. La primera conclusión es que optimizar la autonomía local en Cataluña resulta difícil. Sobre todo, porque la optimización de la que se parte cuando se teoriza sobre este mandato de optimización toma como parámetro la Constitución, cuyas escasas previsiones acerca del régimen local permitirían ensanchar la institución de la autonomía local hasta un máximo no conocido en el derecho español. Sin embargo, es el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña el que veta la posibilidad de optimizar la autonomía de los municipios catalanes, en la línea de la Constitución de 1978, cuando atribuye a la propia Generalitat la posibilidad

de incidir en muchas materias genuinamente locales, pero cuya competencia exclusiva es predicable de la comunidad autónoma en la letra del Estatuto.

La segunda es que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sigue la misma senda de siempre y que, por tanto, hemos de desmentir esta pretendida novedad jurisprudencial. Denunciamos, de hecho, que se llame novedad a un cambio de denominación, cuando el contenido de la doctrina aplicable sigue siendo el de la garantía institucional de la autonomía local, que fue introducido en 1981 y no ha sufrido variaciones sustanciales desde entonces.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alexy, R. (2022). *Teoría de los derechos fundamentales* (3.^a ed.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Álvarez García, V. (2013). Las reglas constitucionales sobre la interiorización del régimen local en los Estatutos de Autonomía de segunda generación y la problemática naturaleza jurídica de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (99), 61-97. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-99-septiembre-diciembre-2013/las-reglas-constitucionales-sobre-la-interiorizacion-del-regimen-local-en-los-estatutos-de-autonomia-2>
- Caamaño Domínguez, F. (coord.) (2003). *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Caamaño Domínguez, F. (2004). Autonomía local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (70), 161-188. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-70-eneroabril-2004/autonomia-local-y-constitucion-2>
- Carro Fernández-Valmayor, J. L. (1998). El debate sobre la autonomía municipal. *Revista de Administración Pública*, (147), 59-96. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-147-septiembre-diciembre-1998/el-debate-sobre-la-autonomia-municipal-2>
- Cidoncha Martín, A. (2019). La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local como ley de garantía de la autonomía local. En M. Aragón Reyes, J. Jiménez Campo, C. Aguado Renedo, A. López Castillo y J. L. García Guerrero (dir.), *La Constitución de los españoles: estudios en homenaje a Juan José Solozábal Echavarría* (pp. 519-536). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Cidoncha Martín, A. (2022). El significado constitucional de la autonomía local. En A. López Castillo y A. Arroyo Gil (dir.), *Garantías y límites de la autonomía local* (pp. 59-96). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- De la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo, T. (2010). Corporaciones locales, reforma de los estatutos y competencias estatales. En A. Ruiz Ojeda (coord.), *El gobierno local: estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña* (pp. 397-452). Iustel.
- Embidi Irujo, A. (1981). Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (30), 437-470.
- Galán Galán, A. (2010). El reparto del poder sobre los Gobiernos locales: Estatuto de Autonomía, Tribunal Constitucional e interiorización autonómica del régimen local. *Anuario del Gobierno Local*, (1), 97-159. <https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/734>
- García-Escudero Márquez, P. (2019). La imprecisión en las leyes, vulneradora de la seguridad jurídica. El Tribunal Constitucional no puede asumir la función de legislador positivo. Comentario a la Sentencia 135/2018, de 13 de diciembre, en la cuestión de inconstitucionalidad n.^º 3377-2018, planteada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo respecto al artículo 367.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE n.^º 13, de 15 de enero de 2019). *Revista de las Cortes Generales*, (106), 571-581. <https://doi.org/10.33426/rccg/2019/106/1413>
- García Morillo, J. (1996). La versatilidad de lo básico. *Revista de Administración Pública*, (139), 125-152. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-139-eneroabril-1996/la-versatilidad-de-lo-basico-2>
- García Morillo, J. (1998). *La configuración constitucional de la autonomía local*. Marcial Pons.
- López Castillo, A. y Arroyo Gil, A. (dir.) (2022). *Garantías y límites de la autonomía local*. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Martín Cubas, J. (2022). Una gobernanza democrática para el territorio y contra la despoblación. En G. Moreno González (dir.), *Reformas para la cohesión territorial de España* (pp. 59-77). Marcial Pons.
- Moreno González, G. y Pablos Mateos, F. (dir.) (2023). *Las políticas de solidaridad ante el reto demográfico y territorial*. Aranzadi.
- Nieto Garrido, E. M.^a (2018). *El estatuto constitucional de los entes locales. La autonomía local y la vinculación negativa a la ley: una propuesta de reforma constitucional*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Nieto Garrido, E. M.^a (2022). El estatuto constitucional de los entes locales. En A. López Castillo y A. Arroyo Gil (dir.), *Garantías y límites de la autonomía local* (pp. 29-58). Fundación Democracia y Gobierno Local.

- Núñez Rivero, C. y García Aranda, S. (2010). La autonomía local en los orígenes del constitucionalismo español (1808-1873). *Revista de Derecho de la UNED*, (7), 489-523. <https://doi.org/10.5944/rduned.7.2010.11035>
- Ortega Álvarez, L. (1993). La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (259), 475-497. <https://doi.org/10.24965/realal.vi259.8788>
- Pablos Mateos, F. (2016). *Autonomía y suficiencia financiera de la hacienda municipal*. Aranzadi.
- Parejo Alfonso, L. J. (1981). *Garantía institucional y autonomías locales*. Instituto de Estudios de Administración Local.
- Parejo Alfonso, L. J. (1986). La autonomía local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (229), 9-64. <https://doi.org/10.24965/realal.vi229.8449>
- Parejo Alfonso, L. J. (2000). *Constitución, municipio y garantía institucional*. Grijley.
- Pavani, G. (2019). *El gobierno local: de los antiguos modelos europeos al nuevo paradigma latinoamericano*. Olejnik Ediciones.
- Requejo Pagés, J. L. (2006). Garantía de la autonomía local y estatutos de autonomía. *Anuario del Gobierno Local*, (1), 51-56. <https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/620>
- Ruiz-Rico Ruiz, C. (2017). *Reforma de la Administración local y problemática jurídico-constitucional. Experiencias de innovación democrática*. Tirant lo Blanch.
- Salvador Crespo, M. T. (2007). *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*. Fundación Democracia y Gobierno Local e Instituto Nacional de Administración Pública.
- Solozábal Echavarría, J. J. (2009). El marco estatutario del régimen local. *Revista de Administración Pública*, (179), 9-35. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-179-mayoagosto-2009/el-marco-estatutario-del-regimen-local-2>
- Velasco Caballero, F. (2009). *Derecho local. Sistema de fuentes*. Marcial Pons.
- Viciano Pastor, R. (2005). *Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía. Procedimientos constitucionales de modificación del Estado autonómico*. Tirant lo Blanch.