

**ESTUDIO  
INTRODUCTORIO**



---

# Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final

Francisco VELASCO CABALLERO

*Director de Investigación del Instituto de Derecho Local*

*Universidad Autónoma de Madrid*

## RESUMEN

*La Ley 27/2013, de 27 de diciembre de 2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), había introducido importantes novedades en el régimen local español. Con el objetivo de la estabilidad presupuestaria, la LRSAL regulaba cuestiones hasta ahora ajenas a la legislación básica estatal e introducía múltiples restricciones a la autonomía local. Esta ley fue impugnada de forma múltiple ante el Tribunal Constitucional, que en 2016 ha dictado ya sus primeras sentencias. Aunque en términos generales el Tribunal Constitucional es deferente con la ley estatal, es contundente con aquellas normas de la LRSAL que más notoriamente habían alterado el sistema constitucional: las relativas a las competencias municipales, y la atribución de poder presupuestario a la junta de gobierno local. Con todo, lo más relevante de esta nueva jurisprudencia (en especial, en las SSTC 41/2016 y 111/2016) está en su calidad argumental y en trascendencia sistemática para el conjunto del Derecho local.*

**Palabras clave:** régimen local; gobiernos locales; competencias municipales; autonomía local.

## ABSTRACT

*Law 27/2013, of 27 December 2013, on Rationalization and Sustainability of Local Administration (LRSAL), has introduced important developments in the Spanish local system. Under the objective of budgetary stability, the Law regulated issues hitherto outside the basic state legislation and introduced multiple restrictions on local self-government. This law was challenged before the Constitutional Court, which in 2016 has already issued its first rulings. Although in general terms the Constitutional Court is deferential with the state law, it is conclusive with those rules of the LRSAL that most notably had altered the constitutional system: those related to the municipal competences, and the attribution of budgetary power to the local government board. However, the most relevant of this new*

*jurisprudence (especially in SSTC 41/2016 and 111/2016) is in its argumentative quality and in systematic importance for the local government law.*

**Keywords:** local government law; municipal councils; local powers; local self-government.

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE EL RÉGIMEN LOCAL.—III. LA AUTONOMÍA LOCAL.—IV. PLANTA LOCAL: 1. Fusiones municipales. 2. Reformamiento provincial. 3. Devaluación de las entidades locales inframunicipales.—V. ENTIDADES INSTRUMENTALES Y ASOCIATIVAS.—VI. COMPETENCIAS LOCALES.—VII. ORGANIZACIÓN INTERNA.

## I. INTRODUCCIÓN

1. En su paso por el Tribunal Constitucional, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), ha dado lugar —hasta ahora— a cuatro sentencias: STC 41/2016, ante recurso interpuesto por la Asamblea de Extremadura; STC 111/2016, sobre un recurso de la Junta de Andalucía; STC 168/2016, por recurso interpuesto por el Gobierno del Principado de Asturias; y STC 180/2016, ante recurso interpuesto por el Parlamento de Navarra. Pendiente están aún, en el Tribunal Constitucional, otros cinco recursos de inconstitucionalidad y el conflicto en defensa de la autonomía promovido por una larga lista de municipios. En coherencia con el contenido de los distintos recursos, las sentencias constitucionales dictadas hasta hoy se han centrado en *controversias competenciales* entre el Estado y cada Comunidad Autónoma recurrente. Solo de forma secundaria estas sentencias se han ocupado de cuestiones relativas a la autonomía de municipios y provincias (art. 137 CE) y a la autonomía financiera local (art. 142 CE). Sea cual fuere la razón de esta opción, lo cierto es que las *cuestiones de autonomía local* —las que centran el conflicto en defensa de la autonomía local aún no resuelto— ya están inicialmente resueltas en recursos en los que los recurrentes no necesariamente defendían la autonomía local (o la defendían desde una perspectiva singular: la propia de cada Comunidad Autónoma)<sup>1</sup>. De esta forma, la doctrina constitucional sobre autonomía local se ha formado en relación con argumentos no propiamente locales, sino autonómicos y estatales. Pues son órganos estatales y autonómicos, no las entidades locales, las partes en esos procesos constitucionales.

2. En una visión de conjunto, las cuatro SSTC muestran *dos capas expositivas* superpuestas. Está, en primer lugar, la exposición *sistemática* del régimen local, muy superior técnicamente a la que aparece en sentencias anteriores sobre régimen local (en

<sup>1</sup> R. GARCÍA RETORTILLO, «La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía local», en *Anuario del Gobierno Local 2015/2016*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2017, pp. 225-280 (p. 242).

especial, las SSTC 103/2013 y 143/2013, sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local). Pero sobre esta precisa exposición sistemática se asientan varias decisiones de *política constitucional* con escaso arraigo argumental en el texto de la Constitución (e incluso en la previa jurisprudencia constitucional). Estas opciones de política constitucional tienden, con carácter general, a dar un renovado impulso expansivo a los títulos competenciales del Estado sobre régimen local (en especial, al título competencial básico del art. 149.1.18 CE). Así, de un lado, el Tribunal Constitucional redefine de forma expansiva la competencia básica estatal sobre régimen jurídico de la Administración local (art. 149.1.18 CE) como supuesta consecuencia de los principios constitucionales de eficiencia (art. 31.2 CE) y sostenibilidad financiera (art. 135 CE). Es cierto que, aunque de forma confusa, la STC 41/2016 parece excluir la dimensión competencial (estatal) del principio de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE), pero lo cierto es que esa vertiente competencial reaparece de forma indirecta, mediante la redefinición sistemática del art. 149.1.18 CE. De otro lado, también el Tribunal Constitucional identifica con generosidad «intereses supraautonómicos» en distintos aspectos del régimen local, identificación esta que le permite elevar al ámbito estatal muy diversos aspectos del régimen local. Con ello se vacía de contenido, simultáneamente, tanto las competencias autonómicas sobre régimen local como la propia autonomía de cada entidad local. Con uno u otro argumento, el resultado final es una *notoria ampliación del poder estatal* sobre la Administración local. Esta ampliación es modesta en lo que tiene que ver con el régimen de las competencias locales (donde el poder autonómico y local queda, en general, preservado). En cambio, en lo que se refiere a la organización local (en sentido amplio) la expansión competencial del Estado es muy considerable<sup>2</sup>.

## II. TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE EL RÉGIMEN LOCAL

3. En sustancia, y con los matices que luego se harán, el Tribunal Constitucional ha enjuiciado la LRSAL con la *doctrina constitucional preexistente*. En lo que hace a las competencias del Estado sobre régimen local —en especial, para la regulación organizativa de las entidades locales— ha sido muy relevante la amplia definición de la competencia estatal *ex* art. 149.1.18 CE que formularon las SSTC 103/2013 y 143/2013 (sobre la Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local). Recordemos que aquellas sentencias llegaron a calificar como básicas normas tales como la exigencia de una «comisión especial de sugerencias y reclamaciones» (*sic*) en los municipios de gran población. A partir de ahí, difícil era ya para el Tribunal —salvo por medio de *overruling*— considerar ahora que las normas restrictivas sobre entidades locales inframunicipales, mancomunidades, formas organizativas para

---

<sup>2</sup> T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN, «Principio democrático, autonomía local, estabilidad presupuestaria y servicios públicos: ¿hacia la cuadratura del círculo?», en *Anuario del Gobierno Local 2015/2016*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2017, pp. 11-31 (p. 14).

la gestión de servicios públicos, consorcios o empresas locales, pudieran ser tachadas de inconstitucionales.

4. En la definición de la competencia básica estatal sobre «régimen jurídico» de la Administración local (art. 149.1.18 CE), el Tribunal Constitucional establece una precisión novedosa: la competencia básica estatal no se refiere solo a la «autonomía local», sino, más allá, al conjunto del «régimen local» [STC 41/2016, FJ 3.ºa)]. Por tanto, la función legislativa del Estado no es necesariamente la de proteger la autonomía local (supuestamente, frente a las Comunidades Autónomas) sino, más ampliamente, regular la organización y el funcionamiento de las entidades locales<sup>3</sup>. Por supuesto que, en esta regulación del régimen local, el Estado debe respetar la garantía constitucional de autonomía local. Pero —a diferencia de lo que se sugería en la STC 159/2001, FJ 4.º— la ley básica *no tiene la función constitucional de desarrollar la garantía constitucional de autonomía local*, sino de regular el régimen local en los márgenes —por lo demás, muy amplios— que le permite la garantía constitucional *ex art. 137 CE*. Esto supone que el Estado tanto puede optar por una amplia autonomía local como —tal y como hace la LRSAL— por una autonomía restringida<sup>4</sup>. Ambas opciones son constitucionalmente legítimas en la medida en que respeten el límite del art. 137 CE. Esta doctrina constitucional, formalmente correcta, plantea dos cuestiones trascendentes. Una se refiere a la necesaria reconfiguración técnica de la garantía constitucional de autonomía local. La otra versa sobre la eficacia de una regulación básica restrictiva de la autonomía local en relación con garantías estatutarias más elevadas.

5. La primera cuestión es que, una vez abandonada la concepción teleológica de la legislación básica estatal (esto es, como instrumento de desarrollo de la autonomía local), el Estado solo tendrá como límite a su regulación aquello directamente protegido por la garantía constitucional de autonomía local. Siendo este el único límite real a la ley estatal, es necesaria una reformulación de su forma jurídica, a fin de que pueda servir como límite efectivo. La técnica de la «garantía institucional» ha demostrado, a lo largo de treinta y cinco años, una notoria ineptitud como forma de garantía efectiva de la autonomía local<sup>5</sup>, siendo apenas útil para enjuiciar aquellas leyes excepcionales que asaltan con tal contundencia y rotundidad la autonomía local que esta resulta irrecognoscible (cual ocurrió en el caso de la STC 32/1981 en relación con las provincias catalanas). La *reformulación técnica de la garantía constitucional de la autonomía local* a la que hago referencia ya ha sido iniciada por el propio Tribunal Constitucional. Como luego se explicará, el Tribunal Constitucional no se sirve ya de la «garantía institucional» como técnica de enjuiciamiento, sino que pondera el «principio constitucional» de autonomía local con otros bienes y principios constitucionales.

---

<sup>3</sup> Ya antes: F. VELASCO CABALLERO, *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid, 2009, p. 39.

<sup>4</sup> L. MEDINA ALCOZ, «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la luz de las sentencias constitucionales sobre la reforma local de 2013», en *Anuario del Gobierno Local 2015/2016*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2016, pp. 189-224 (p. 193).

<sup>5</sup> T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN, «Principio democrático...», *op. cit.*, p. 15.

6. Una segunda cuestión está en la difícil cohesión entre una amplia concepción de la competencia básica estatal sobre régimen local (que tanto puede promover como restringir la autonomía local, hasta el límite de lo que permite la Constitución) y las *garantías estatutarias de autonomía local*. En efecto, mientras hemos visto en la ley básica estatal un instrumento de desarrollo de la autonomía local, las garantías específicas de autonomía local que hoy contienen varios estatutos de autonomía (art. 86 del Estatuto catalán, 75.4 del Estatuto de Illes Balears, art. 92.2 del Estatuto andaluz, etc.) no ofrecían especiales problemas. Porque era asumible que, dado que la ley básica estatal tenía como función constitucional el desarrollo y protección de la autonomía local, una norma estatutaria que intensificase esa protección no solo no era incompatible con la legislación básica estatal, sino que incluso era un óptimo desarrollo de la garantía constitucional. El problema solo podía surgir —a lo sumo— en el caso de que la ley básica estatal optase por reforzar aún más la autonomía local, desbordando incluso las garantías específicas de los estatutos de autonomía. Ahora se abre un nuevo escenario en el que la legislación básica estatal introduce directamente *restricciones* en la autonomía local previamente configurada. En este nuevo contexto, dada la rotundidad de la STC 31/2010 (sobre el Estatuto catalán) en torno la eficacia ilimitada de las leyes básicas estatales frente a los estatutos de autonomía, y dado que la regulación restrictiva de la LRSAL ya ha sido objeto de control constitucional, las entidades locales y los órganos judiciales deberán simplemente *inaplicar las normas estatutarias* de garantía directa de la autonomía local, así como las leyes autonómicas que las desarrollan.

7. Junto a la *doble dimensión* de la competencia estatal sobre régimen local, que tanto vale para desarrollar como para restringir —en los límites constitucionales— la autonomía local, la jurisprudencia constitucional en torno a la LRSAL también incluye una comprensión *materialmente amplia* de la competencia estatal. Esto se hace por varias vías.

a) En primer lugar, mediante una conexión abstracta o genérica entre el régimen local y el «interés general» (por ejemplo: STC 41/2016, FJ 6.º). En términos generales, la utilización del «interés general» como criterio definidor de la competencia estatal resulta arbitraria y tiende a la tautología: una materia es de competencia estatal porque está presente el «interés general», y es de «interés general» porque se considera que su regulación debe corresponder al Estado. Lo cierto es que el «interés general», tal y como está enunciado en muchos preceptos constitucionales (de forma ejemplar, en el art. 103.1 CE), no contiene en sí ningún indicador competencial. En su enunciado constitucional, el «interés general» es una norma de legitimación y un límite material de la actividad estatal. Esto es, el «interés general» se define conceptualmente por oposición al «interés individual». En consecuencia, su utilización con efectos competenciales, aunque no es novedoso en la jurisprudencia constitucional, es una opción argumental subóptima.

b) En segundo lugar, la expansión competencial básica del Estado resulta de la calificación como «competencias de desarrollo» de todas las competencias autonómicas sobre régimen local, con independencia de cuál sea el tenor literal de cada estatuto de autonomía. Hay que recordar que en los nuevos estatutos, aprobados a partir de 2016,

las competencias autonómicas sobre régimen local se formulan de forma diversa. Así, algunos estatutos identifican ciertas submaterias locales como de competencia exclusiva autonómica (así: art. 9.8 del Estatuto catalán y art. 13.3 del Estatuto andaluz) y otras submaterias como objeto de competencia autonómica «compartida» (esto es, de desarrollo de las bases estatales). Pues bien, el Tribunal Constitucional establece con rotundidad que digan lo que digan literalmente los distintos estatutos de autonomía, la competencia autonómica sobre régimen local *es siempre de desarrollo* (STC 41/2016, FJ 3.ºa). Esta doctrina, aunque sin duda sigue la vía iniciada en la STC 31/2010, va aún más allá. Porque no se limita a afirmar que las competencias básicas estatales no pueden resultar limitadas por los estatutos de autonomía (lo que dejaba sin precisar cómo compaginar competencias básicas estatales con competencias autonómicas exclusivas), sino que directamente opta por calificar a todas las competencias autonómicas sobre régimen local como «de desarrollo», con independencia del tenor literal de los correspondientes estatutos. Esto es, no se limita el Tribunal a afirmar que las competencias autonómicas exclusivas no pueden impedir el pleno despliegue de la competencia básica estatal, sino que directamente establece que las competencias autonómicas son de desarrollo. El matiz puede ser importante. Porque una cosa es que una competencia exclusiva autonómica tenga límites (entre otros, el respeto a las leyes dictadas al amparo de competencias estatales) y otra cosa es que la competencia autonómica sea, por decisión jurisprudencial, «de desarrollo».

c) Por último, la comprensión amplia de la competencia básica estatal *ex* art. 149.1.18 CE también resulta de continua conexión de este título competencial con otros preceptos finalistas constitucionales<sup>6</sup>, como son los contenidos en el art. 31.2 CE (principio de economía en la actividad pública); en el art. 103.1 CE (principio de eficacia de la Administración); y en el art. 135 CE (principio de estabilidad presupuestaria). Esto es, por mucho que el Tribunal insista en que estos principios constitucionales vinculan a todos los poderes públicos, y por tanto no actúan en el plano competencial sino con eficacia finalista, lo cierto es que el Tribunal se sirve de todos estos principios para reforzar la extensión horizontal de la competencia básica estatal.

8. No solo la competencia básica estatal *ex* art. 149.1.18 CE, también la competencia estatal exclusiva sobre *hacienda general* (art. 149.1.14 CE) ha sido objeto de ampliación por el Tribunal Constitucional. Tradicionalmente (y en especial en la STC 233/1999) el Tribunal había optado por una comprensión estrecha del título competencial estatal *ex* art. 149.1.14 CE precisamente por su carácter exclusivo. De ahí que, con carácter general, la doctrina constitucional optara por reconducir a la materia «régimen jurídico de las Administraciones públicas» (art. 149.1.18 CE) la mayor parte de las cuestiones relacionadas con el presupuesto o la gestión económica. Solo quedaban claramente en el ámbito del art. 149.1.14 CE la coordinación de las distintas haciendas y el sistema de ingresos de las entidades locales (en este caso, por simple respecto a la STC 179/1985, que de forma poco razonada había localizado esta cuestión en el ámbi-

---

<sup>6</sup> L. MEDINA ALCOZ, «La distribución...», *op. cit.*, p. 196.



to del art. 149.1.14 CE). En términos generales, las sentencias sobre la LRSAL siguen expresando —al menos en los enunciados generales— una comprensión limitada de la competencia exclusiva estatal sobre «hacienda general», aunque al mismo tiempo ha extendido el ámbito de esta competencia a dos materias hasta ahora ajenas: el gasto público [STC 41/2016, FJ 3.º**b**] y los controles financieros [STC 111/2016, FJ 5.º**b**]<sup>7</sup>.

9. El art. 135 CE, en su mandato y reserva de ley orgánica en materia de estabilidad presupuestaria, ha dado lugar a enunciados contradictorios por parte del Tribunal Constitucional. Así, dada la existencia de una reserva de ley en el art. 135 CE, el Tribunal reconoce que hay un campo sobre la estabilidad presupuestaria que necesariamente está reservada a la ley orgánica (y, por tanto, en exclusiva al Estado) [STC 41/2016, FJ 3.º**a**]. Sin embargo, y con el claro objetivo de limitar lo más posible el alcance de esta reserva de ley (que dificultaría al propio Estado la aprobación de reales decretos-leyes, reglamentos e incluso leyes ordinarias en materia presupuestaria y de control financiero), el mismo Tribunal Constitucional insiste más en el carácter *principal* del art. 135 CE (mandato de estabilidad presupuestaria) que en su vertiente formal, como *reserva de ley* orgánica. En tal sentido, y con un enunciado esquivo, afirma el Tribunal que el art. 135 CE, más que atribuir competencias concretas al Estado sobre estabilidad presupuestaria, «corrobor» las enunciadas en los arts. 149.1.13 y 18 CE [STC 41/2016, FJ 3.º**b**].

### III. LA AUTONOMÍA LOCAL

10. En las sentencias constitucionales sobre la LRSAL la comprensión de la autonomía local es —en líneas generales— tan limitada como siempre. Este resultado es más una opción de política constitucional que de técnica jurídica. Es muy significativo que el Tribunal Constitucional, al tiempo que introduce en sus nuevas sentencias dos importantes novedades en su metodología de enjuiciamiento (la sustitución de la técnica de la «garantía institucional» por la «ponderación», y la neta separación entre la autonomía local constitucional y la configurada por la legislación básica estatal), llegue a los mismos resultados restrictivos de la autonomía local que lucen en su doctrina desde 1981.

11. La primera novedad metodológica está en la neta diferenciación entre la autonomía local que garantiza el art. 137 CE y la que dispone la legislación básica estatal (en especial, la LBRL). Durante muchos años, en la doctrina y en la propia jurisprudencia había ganado peso la idea de que en materia local la legislación básica estatal cumplía una especial «función constitucional», que venía a llenar de contenido la «garantía institucional» de autonomía local establecida por la Constitución. De esta forma, algunas normas legales básicas gozarían de una especial posición en el sistema de fuentes, precisamente por su conexión directa con la garantía constitucional de autonomía local (STC 159/2001). Esta confusión íntima entre la norma constitucional y la ley básica estatal nunca se enunció de forma contundente, pero sí estuvo claramente presente en

---

<sup>7</sup> L. MEDINA ALCOZ, «La distribución...», *op. cit.*, p. 198.

la jurisprudencia constitucional. La explicación última de esta confusión entre garantía constitucional y regulación básica estatal deriva, en última instancia, de que una buena parte de los procesos constitucionales en los que se ha formado la doctrina constitucional sobre la autonomía local se refieren a leyes autonómicas impugnadas por su posible infracción de la «garantía institucional» de autonomía local (art. 137 CE) y de la legislación básica estatal sobre régimen local (y por tanto, indirectamente, de la competencia estatal *ex art.* 149.1.18 CE que da cobertura a tal legislación básica). La primera corrección relevante a esta doctrina vino de la STC 240/2006, ante el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por la Ciudad Autónoma de Ceuta. En este caso el Tribunal Constitucional se esforzó en diferenciar los niveles constitucional y legal (básico) de la autonomía local. Aunque aquella clara opción hermenéutica quedaba en parte limitada porque se dictaba en un conflicto en defensa de la autonomía local (en el que el canon de enjuiciamiento queda tajantemente circunscrito a la Constitución, sin posibilidad de utilizar la legislación básica estatal como parámetro de enjuiciamiento). Ahora, el Tribunal Constitucional enuncia con determinación la neta diferenciación entre la *garantía constitucional* y la *regulación legal* de la autonomía local. Con esta premisa, el Tribunal Constitucional define la garantía constitucional con absoluta independencia de la regulación básica estatal (que solo es objeto y no parámetro de enjuiciamiento). Y por eso insiste en que la Constitución ampara regulaciones tanto extensivas como restrictivas de la autonomía local [STC 41/2016, FJ 3.º a)]. Podría pensarse, en principio, que la utilización del nudo art. 137 CE como canon de enjuiciamiento de la LRSAL explica directamente la comprensión restrictiva de la autonomía local en las SSTC 41/2016 y 111/2016. Sin embargo, en puridad la doctrina constitucional, pese al notable cambio metodológico en el enjuiciamiento, mantiene el criterio restrictivo tradicional del Tribunal Constitucional.

12. El resultado pudiera parecer llamativo, dado que en estas sentencias el Tribunal Constitucional ha prescindido de su tradicional metodología consistente en comprobar si cada concreta norma legal impugnada hace o no «irrecognoscible» la garantía institucional de autonomía local que establece el art. 137 CE. Esta metodología de enjuiciamiento constitucional ha sido sustituida por otra. Ahora el Tribunal Constitucional identifica la autonomía local como un *principio constitucional* (esto es, un mandato finalista) que puede ceder en su alcance potencial en la medida en que así lo reclamen otros principios o bienes constitucionales. En última instancia, el Tribunal Constitucional acoge por entero la técnica de la ponderación como método de enjuiciamiento<sup>8</sup>. Esto hace que la argumentación constitucional consista en: calificar las normas que encauzan o condicionan la actividad de las entidades locales como límites a la autonomía local (garantizada por el art. 137 CE); identificar qué posibles principios o bienes constitucionales pueden justificar esos límites; y comparar la magnitud de la restricción (a la autonomía local) en comparación con el reforzamiento simultáneo de otro bien constitucional (como la estabilidad presupuestaria, por ejemplo).

---

<sup>8</sup> J. M.ª RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2000, pp. 139 y ss.

**13.** De forma significativa, en las SSTC 41/2016 y 111/2016 en ningún momento se hace referencia expresa a la doctrina de la «garantía institucional» de la autonomía local. Más bien, el Tribunal enuncia la autonomía local como una *norma principal* que, como tal, fija un objetivo que ha de ser alcanzado en la mayor medida de lo posible, previa ponderación con otros bienes y principios constitucionales. Para el Tribunal Constitucional —al menos en las sentencias mencionadas— la autonomía local ha dejado de ser la evanescente «garantía institucional» que todo lo soporta y ha pasado a ser un principio normativo, que admite muchas opciones legislativas lícitas, incluso poco favorables al poder local, siempre que tales restricciones resulten justificadas por la necesidad de cumplimiento simultáneo de otros principios constitucionales. El tránsito a la forma jurídica del principio, como parámetro constitucional, es positivo. Pero presenta debilidades. Hay un riesgo cierto de que, dado el amplio material ponderable que ofrece la Constitución, al final siempre haya alguna razón constitucional —invocable por la ley estatal— para regular restrictivamente la autonomía local. En las sentencias sobre la LRSAL se observa cómo la insistente alusión a los principios de eficiencia (art. 31.2 CE) o de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) acaban por debilitar el alcance principal del art. 137 CE (autonomía local). De ahí que el tránsito a la concepción de la autonomía local como principio constitucional vaya acompañada de la identificación en el propio art. 137 CE de ciertas garantías o estándares concretos de autonomía local. Se trata, según esto, de que por vía jurisprudencial y doctrinal se vayan identificando concretas reglas, no susceptibles de ponderación, que garanticen límites cualificados y precisos a la acción legislativa<sup>9</sup>.

#### IV. PLANTA LOCAL

**14.** Entrando ya en el contenido concreto de las sentencias constitucionales, consideremos en primer lugar la planta local. Recordemos que la LRSAL incluye tres novedades en este sentido: promueve las fusiones municipales; refuerza moderadamente a las provincias, respecto de los municipios; y suprime o degrada a las entidades locales inframunicipales. En términos generales, el Tribunal Constitucional considera que todas estas opciones legislativas tienen suficiente amparo competencial en el art. 149.1.18 CE. Considera el Tribunal que al Estado corresponde un «relevante papel en la configuración del mapa municipal», por ser precisamente ese mapa un elemento fundamental del «modelo municipal común» (STC 41/2016, FJ 5.º).

##### 1. Fusiones municipales

**15.** En relación con las fusiones municipales, el Tribunal diferencia entre las «imperativas» (ya anteriormente reguladas en el art. 13 LBRL) y las «voluntarias» o por con-

---

<sup>9</sup> F. VELASCO CABALLERO, *Derecho local...*, *op. cit.*, p. 45.

venio entre los municipios. En relación con las fusiones *imperativas*, y dado que ya la jurisprudencia constitucional había señalado anteriormente que este es un ámbito muy característico de las competencias autonómicas (STC 214/1989, FJ 9.º), el Tribunal Constitucional señala que aquí la regulación estatal ha de ser mínima (STC 41/2016, FJ 6.º), lo que propiamente ocurre con la LRSAL. En cambio, esa comprensión estricta de la competencia estatal sobre fusiones, cuando estas toman forma imperativa, no se proyecta en la misma medida sobre las fusiones *voluntarias*, por convenios intermunicipales. El Tribunal parte de la premisa de que las fusiones voluntarias favorecen la autonomía local (de los municipios que voluntariamente optan por la fusión) y esto parece inducir una comprensión amplia de la competencia estatal. Aquí reaparece aún la idea tradicional de que al Estado corresponde, como función constitucional característica, la configuración de la autonomía local a la que se refiere el art. 137 CE, función constitucional que da un sentido amplio a la competencia estatal básica *ex* art. 149.1.18 CE. Lo cierto es que la regulación directa de las fusiones voluntarias presenta riesgo de vaciamiento de la competencia autonómica sobre fusiones. Este riesgo, que también identifica el propio Tribunal Constitucional, supuestamente se ve conjurado por la «participación» procedimental de las Comunidades Autónomas en los procedimientos voluntarios (STC 41/2016, FJ 6.º). Se introduce aquí, en mi opinión, una *ampliación considerable de la competencia estatal* sobre régimen local en una materia (el mapa municipal) que ya en los estatutos de autonomía originarios había sido concebida como intrínsecamente autonómica.

## 2. Reforzamiento provincial

16. También desde la perspectiva de la planta local se puede analizar la ampliación funcional de las provincias, en relación con los municipios. Porque, a la postre, la planta municipal está directamente determinada por la regulación de las entidades locales supra o intermunicipales (en nuestro caso, fundamentalmente, las provincias). La LRSAL, vista la dificultad de reducción del mapa municipal, había optado por reforzar las funciones y servicios provinciales, al menos en relación con los municipios menores de 20.000 habitantes<sup>10</sup>. Consideraba la LRSAL, supuestamente con fundamento en regímenes locales comparados, que los *municipios menores de 20.000 habitantes* presentan grandes dificultades para ejercer las competencias y prestar los servicios que les atribuye o impone la ley. En consecuencia, la LRSAL potencia la posibilidad de que las provincias se hagan cargo de actividades municipales. La regulación concreta de la LRSAL resulta muy compleja. De un lado, se mantiene la función de asistencia y cooperación provincial a los municipios (lo que, de por sí, ya podría bastar para cubrir las insuficiencias de gestión de los municipios pequeños). Y a ello se añade, en difícil equilibrio: la atribución a las provincias de ciertas competencias materiales (sobre residuos y pro-

---

<sup>10</sup> J. M.ª DÍAZ LEMA, «El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?, en *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2013, pp. 47-91 (p. 76).

tección contra incendios); y la ampliación de las funciones de coordinación provincial sobre los municipios.

17. En términos generales, la jurisprudencia constitucional sobre el nuevo régimen provincial ha sido *muy deferente con la LRSAL*. De un lado, porque los cambios legislativos son, en puridad, de escasa trascendencia relativa. De otro lado, porque ya la jurisprudencia constitucional, casi siempre muy tuitiva de las provincias, había aceptado de forma natural su posible expansión funcional. Ahora, la jurisprudencia constitucional, con pie en su doctrina anterior, analiza con precisión la posición institucional de las provincias en el conjunto del sistema local. Tres son los puntos de atención en la jurisprudencia constitucional:

a) En primer lugar, el Tribunal Constitucional declara con insistencia que la función primordial de las provincias, directamente deducible del art. 141 CE, es de *servicio o asistencia* a los municipios de su territorio (STC 111/2016, FJ 12).

b) En segundo lugar, aun siendo la provincia una entidad local instrumental, al servicio de sus municipios, la Constitución permite que la ley atribuya ciertas tareas o *competencias sectoriales* concretas a las provincias. Esta atribución legal puede consistir, incluso, en la sustracción de ciertas competencias o servicios del ámbito municipal, para reubicarlas en el nivel provincial. Ahora bien, siendo esta una posibilidad legal cierta, el Tribunal Constitucional también identifica su límite: la propia autonomía municipal, que es central en el sistema constitucional (STC 111/2016, FJ 10). En efecto, con un tipo de argumentación próxima a la que históricamente desarrolló la sentencia *Rastede*<sup>11</sup>, del Tribunal Constitucional alemán, ahora nuestro Tribunal expresamente considera que el reforzamiento funcional de las provincias (y, por tanto, su mayor autonomía) no puede sacrificar desproporcionadamente la autonomía de los municipios de su territorio. Precisamente porque son los municipios, y no las provincias, el eje de la organización local.

c) Por último, la jurisprudencia constitucional resta valor institucional al carácter meramente «representativo» de las provincias (art. 141.2 CE), que a diferencia de los municipios pueden ser gobernadas por cargos no directamente elegidos por los ciudadanos. En la doctrina se había discutido anteriormente la posible relevancia, a efectos competenciales, de que la Constitución no hubiera impuesto la elección directa de los cargos provinciales e, incluso, de que la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) hubiera optado porque fueran los partidos (y no los vecinos directamente) quienes designaran a los diputados provinciales, de entre los concejales electos en la provincia (art. 204 LOREG). Se había argumentado, así, que en un Estado construido sobre el *principio democrático* (art. 1.1 CE), la ausencia de elección directa del gobierno provincial necesariamente debía deparar un nivel funcional secundario para la provincia, por comparación con el municipio<sup>12</sup>. Pues bien, en su jurisprudencia sobre

---

<sup>11</sup> J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, «La cláusula general del competencia municipal», en *Anuario del Gobierno Local, 1999-2000*, Barcelona, 2001, pp. 37-60.

<sup>12</sup> F. VELASCO CABALLERO, «La planta local de España: criterios para la toma de decisiones», en *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 4 (2010), pp. 25-56 (p. 39). *Vid.* en cambio una posición doctrinal distinta:

la LRSAL el Tribunal no presta atención a la legitimidad democrática solo indirecta de las provincias, y no ve en este dato normativo un impedimento para la atribución de competencias materiales directas (no solo instrumentales, al servicio de los municipios de su territorio). Para el Tribunal Constitucional, la relación entre municipio y provincia está definida por el carácter eminentemente instrumental de la provincia respecto del municipio (STC 111/2016, FJ 12) y no por el grado de legitimidad democrática que les confiere la Constitución. Con una perspectiva más amplia, podría afirmarse que el Tribunal Constitucional no acaba de ubicar con precisión la función del principio democrático (art. 1.1 CE) en el sistema constitucional de distribución del poder. Así, de un lado, consideró en la sentencia sobre el Estatuto catalán que la creciente incorporación de normas sectoriales —no solo competenciales— a un estatuto de autonomía (lo que impide que luego el parlamento autonómico pueda optar por políticas distintas en el ejercicio de su competencia legislativa) no es contrario al principio democrático, precisamente porque el estatuto de autonomía se aprueba por las Cortes, investidas de legitimidad democrática directa (STC 31/2010, FJ 6.º). De otro lado, la jurisprudencia constitucional dio un sentido maximalista al principio democrático en relación con los órganos de gobierno municipales, que por mandato del art. 140 CE en ningún caso pueden integrar a miembros no electos (STC 103/2013, FJ 6.º). Y ahora, en relación con la LRSAL, la jurisprudencia niega relevancia constitucional al carácter simplemente «representativo» de las provincias, frente a la legitimidad democrática directa de los municipios. En suma, la jurisprudencia constitucional aún no ofrece una comprensión precisa y previsible sobre la relevancia del principio democrático en la organización territorial del Estado.

**18.** Con esta fundamentación, el Tribunal Constitucional acepta el *triple reforzamiento funcional de las provincias* que contiene la LRSAL: para el ejercicio directo de competencias sectoriales; para funciones de coordinación; y para la cooperación con los municipios. En cuanto a lo primero, y recordando que ya el art. 36.1.a) LBRL preveía —antes de la LRSAL— la posible atribución de *competencias materiales* a las provincias, el Tribunal Constitucional considera que esta opción legislativa es en principio compatible con la naturaleza instrumental de la provincia, respecto de sus municipios. A partir de ahí, el Tribunal considera que la atribución de competencia a las provincias sobre tratamiento residuos (en municipios de menos de 5.000 habitantes) y sobre prevención de incendios (en municipios de menos de 20.000 habitantes) no es contraria a la Constitución (STC 111/2016, FJ 11). Se trata, en ambos casos, de actividades no configuradas en la LBRL como servicios municipales obligatorios, por los que la competencia provincial no sería simplemente asistencial, para ayudar a los municipios de menor capacidad de gestión al cumplimiento del deber prestacional que les atañe, sino como una competencia propia *sensu stricto*, si bien con la precisión —que en la argumentación constitucional es relevante— de que son competencias de ejercicio «subsidiario». Esto es, aunque los municipios —en función de su población— no están obligados a prestar

---

M. ZAFRA VÍCTOR, «Relaciones entre municipios y provincias», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 29 (2012), pp. 119-140.



los servicios mencionados, si son competentes para prestarlos. Y tienen preferencia para ello. Por eso, la competencia material de los municipios sería *subsidiaria* respecto de la municipal [art. 36.1.c) LBRL]. Sobre esta premisa, el Tribunal Constitucional considera que no hay riesgo de vulneración de la autonomía municipal, precisamente porque la competencia sectorial provincial es de ejercicio subsidiario, respecto de la municipal.

19. Las competencias provinciales de *coordinación* —sobre los municipios— también habían sido ampliadas en la LRSAL. Y también la jurisprudencia constitucional aprueba esta ampliación. Destaca el Tribunal Constitucional que la función coordinadora era ya una función provincial tradicional, positivada en el art. 36.1.a) LBRL (STC 111/2016, FJ 12), si bien ahora se singulariza tal coordinación para un objetivo concreto, como es la estabilidad presupuestaria (STC 41/2016, FJ 12). El límite al poder de coordinación se encontraría ahora en la garantía constitucional de autonomía municipal. Con estos enunciados de principio, el Tribunal Constitucional enjuicia la previsión de medidas de «prestación unificada o supramunicipal» en los planes provinciales de cooperación, ante un exceso de «costes efectivos» municipales en la gestión de una actividad o servicio [nuevo art. 36.2.a) LBRL]. A juicio del Tribunal Constitucional, la previsión de coordinación provincial es, aunque lícita, excesivamente indeterminada, porque no precisa la tipología de medidas de coordinación que podría introducir la correspondiente diputación provincial. Según esto, podrían darse medidas de coordinación formalmente amparadas en el art. 36.2.a) LBRL pero que, por subordinar intensamente al municipio que hubiese incurrido en un exceso de «costes efectivos», pudiera infringir la garantía constitucional de autonomía local. De ahí que el Tribunal Constitucional precise —mediante fallo interpretativo— que el art. 36.2.a) LBRL no ampara cualquier medida de coordinación para la «prestación unificada o supramunicipal» que pudiera disponer la provincia. Medidas de coordinación *en exceso restrictivas de la autonomía municipal* no estarían incluidas en el supuesto de hecho normativo. A partir de ahí, el Tribunal Constitucional considera necesaria una regulación autonómica de desarrollo (sectorial, o de régimen local) que concrete o especifique las posibles medidas de coordinación que —con respeto a la garantía constitucional de autonomía municipal— pudieran acordar las diputaciones provinciales [STC 111/2016, FJ 12.c)]. Esa doctrina constitucional es peculiar. Primero, porque hace del desarrollo normativo autonómico no ya un espacio competencial garantizado a las comunidades autónomas, sino una condición previa para el ejercicio del poder de coordinación establecido en el art. 36.2.a) LBRL. Esto es: el poder de coordinación provincial (por motivo de «costes efectivos») requiere una doble habilitación: la estatal (mediante norma básica) y la autonómica (mediante legislación de desarrollo). Este enunciado es interesante y novedoso, porque con apoyo en el sistema competencial sobre régimen local (binomio bases más desarrollo) *construye una garantía constitucional específica de autonomía municipal*: los poderes provinciales de coordinación han de estar previstos con predeterminación en la ley; y como esta regulación precisa no puede regularse por completo en la ley estatal (precisamente por ser la competencia estatal solo básica), es ya no solo posible, sino incluso necesaria, la regulación autonómica de desarrollo. La otra cuestión peculiar en la

argumentación constitucional se refiere a la vía procesal para la tutela municipal, frente a una hipotética medida de coordinación provincial desproporcionada [no amparada en el art. 36.2.a) LBRL]. Dice la STC 111/2016, FJ 12.c), que frente a un exceso coordinador de los planes provinciales «podrán utilizarse las vías procesales oportunas a fin de restablecer la garantía de autonomía municipal constitucionalmente garantizada». En tal supuesto hipotético, siendo la medida de coordinación provincial una decisión administrativa y no habiendo cobertura legal para tal medida, cada municipio podría invocar directamente la garantía constitucional de autonomía (arts. 137 y 140 CE) ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Y, con tal fundamento, conseguir la anulación de la medida provincial. Según esto, la garantía constitucional de la autonomía municipal habría dejado de ser una «garantía institucional», abstracta y no tuitiva de municipios concretos, y estaría desplegando *efectos propiamente subjetivos* (como son los propios de una competencia atribuida directamente por la Constitución al Estado, o por los estatutos de autonomía a las correspondientes comunidades).

### 3. Devaluación de las entidades locales inframunicipales

**20.** Por diversas vías, la LRSAL busca la supresión o marginación de las entidades locales menores (o inframunicipales). Sin perjuicio de los reales déficits de gestión en buena parte de las entidades locales menores (sobre todo, en lo que hace a la justificación de sus gastos anuales), lo cierto es que la LRSAL supuso una reacción histriónica frente a las modestas entidades locales municipales<sup>13</sup>. La LRSAL pretende tanto la supresión de entidades inframunicipales (DT 4.<sup>a</sup> 2 y 3 LRSAL) como su degradación futura, pues ya no serán personas jurídicas, sino órganos desconcentrados municipales (nuevos arts. 3.2 y 24 *bis* LBRL). Más allá de la opinión política que merezca este tratamiento de las entidades inframunicipales, lo más relevante a efectos jurídicos es la *confluencia de múltiples parámetros constitucionales* en el enjuiciamiento de este aspecto de la LRSAL (STC 41/2016, FJ 5.º). Está de un lado, la competencia básica estatal (*ex* art. 149.1.18 CE) para regular la organización intramunicipal. Está, también, la regulación directa de las entidades inframunicipales en varios estatutos de autonomía. Además tenemos la competencia autonómica sobre régimen local, atribuida por los distintos estatutos. Y finalmente tenemos la autonomía organizativa municipal, garantizada por el art. 137 CE.

**21.** En primer lugar, y en lo que hace a la relación competencial entre el Estado y las comunidades autónomas (en relación con las entidades locales menores), hay que partir de la previa jurisprudencia constitucional [STC 214/1989, FFJJ 4.ºb) y 15], que sin negar la posibilidad de regulación básica en la materia, simultáneamente afirmaba el alto grado de «interiorización autonómica» de las circunscripciones internas de los

---

<sup>13</sup> M. ALMEIDA CERRADA, «La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local», en J. J. DÍEZ SÁNCHEZ, *La planta del gobierno local*, INAP, Madrid, 2013, pp. 61-122 (p. 101).



municipios. Sin embargo, este enunciado constitucional ya había sido banalizado en la práctica cuando —aun manteniendo la misma doctrina— la STC 103/2013 había aceptado que una ley básica estatal (la Ley 57/2003, de Medidas de Modernización del Gobierno Local) impusiera la existencia de concretos órganos administrativos a los municipios de gran población (algunos de ellos, tan básicos y trascendentes como la «Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones» [sic]). Sobre esta premisa, ahora la jurisprudencia da un paso más (STC 41/2016, FJ 7.º). Y sostiene que lo mismo que es lícita —como norma básica estatal— la imposición de concretos órganos a los municipios, también es competencialmente posible que el Estado *prohíba* la existencia de concretas estructuras organizativas municipales (como las entidades locales menores). Eso sí, siempre que esta prohibición *no sacrifique desproporcionadamente la competencia autonómica* de desarrollo sobre régimen local. En el caso concreto de la LRSAL (en su autorización para la disolución de entidades locales menores: DT 4.º2 y 3 LRSAL), el Tribunal Constitucional considera que la competencia autonómica sobre régimen local es reconocible en la medida en que la disolución prevista no es automática, sino que precisa de un previo incumplimiento de la correspondiente entidad menor, y que cada Comunidad Autónoma dispone de un margen de regulación y apreciación a la hora de acordar la posible disolución.

**22.** La segunda cuestión de relevancia jurídica se refiere a la *regulación directa o indirecta* de las entidades menores en varios estatutos de autonomía. En efecto, varios estatutos de autonomía, entre ellos el asturiano, directamente establecen que las entidades locales menores gozan de *personalidad jurídica propia*. Esta regulación estatutaria resulta directamente contradicha por el art. 24. bis.1 LBRL, que niega dicha personificación a las futuras entidades locales inframunicipales. Es cierto que, en cuanto al fondo, el dato de la personalidad jurídica no es tan relevante como en principio pudiera parecer. Pues a la postre, y según su regulación jurídica concreta, un órgano desconcentrado no personificado puede ser incluso más autónomo que un órgano personificado (STC 41/2016, FJ 7.º). Pero lo que importa ahora es la colisión entre una norma estatutaria no competencial (la que atribuye personalidad jurídica a las entidades locales menores) y una norma básica estatal (la que niega a futuro esa personalidad jurídica). El Tribunal Constitucional asume la existencia de una antinomia, pero ofrece soluciones diversas en cada caso.

**23.** Para el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, el Tribunal Constitucional no duda en proclamar, con contundencia, *que la norma estatutaria asturiana no es aplicable a futuro*, por ser contraria a una norma básica estatal (STC 168/2016, FJ 3.º). Así que, siguiendo la pauta de la STC 31/2010, sobre el Estatuto catalán, el Tribunal Constitucional no tiene ningún reparo en afirmar que la *legislación básica estatal prevalece* sobre una norma estatutaria. La cuestión es peculiar porque la norma estatutaria asturiana es anterior a la propia LBRL y ha convivido con ella, de forma pacífica, durante tres décadas (precisamente porque también la LBRL reconocía personalidad jurídica a las entidades locales menores). Lo singular del caso está en que la inconstitucionalidad de la norma estatutaria asturiana se produce por medio de un cambio en la normativa básica estatal. La norma estatutaria asturiana no se declara inconstitucional,

pero queda *desplazada* en su eficacia en relación con las entidades locales menores que se constituyan en el futuro. Se mire como se mire, estamos ante una cuestión constitucional grave y no resuelta: una norma básica estatal (aprobada por simple mayoría en las Cortes) prevalece sobre un estatuto de autonomía, aprobado con forma de Ley orgánica y que es canon de constitucionalidad de todas las leyes (art. 28.1 LOTC). En puridad, no queda más remedio que afirmar que el Estatuto asturiano nació y siempre fue inconstitucional (*sic*). Porque si el art. 149.1.18 CE permite al Estado determinar si las entidades locales menores tienen —o no— personalidad jurídica, hay que concluir que este siempre fue un contenido no regulable en el Estatuto asturiano (pues habría limitado la libertad de opción del Estado), y por tanto inconstitucional. Y bueno, estamos descubriendo que el sistema competencial es más endeble de lo que pensábamos; que los estatutos de autonomía tienen una eficacia jurídica muy debilitada; y que una medida normativa coyuntural del Estado —como la supresión de la personalidad jurídica de las entidades locales en un contexto de crisis presupuestaria— se impone sobre la «norma institucional básica» de cada Comunidad Autónoma (el correspondiente Estatuto: art. 147.1 CE).

**24.** Distinta es, en cambio, la solución que ofrece la STC 180/2016, FJ 5.º, en relación con el *Estatuto navarro*. En este caso, el Tribunal Constitucional se sirve de la DA 1.ª de la Constitución y considera que en Navarra las entidades locales inframunicipales son cuestión propiamente foral, y por tanto regulable por la Comunidad Foral de Navarra (art. 46.1 LORAFNA)<sup>14</sup>, por lo que es posible que en aquella Comunidad Autónoma las entidades locales inframunicipales, tanto las actuales como las futuras, sí ostenten personalidad jurídica propia. De forma complementaria, el Tribunal Constitucional recuerda que es la propia DA 3.ª LBRL quien precisa la aplicabilidad modulada de la propia LBRL en Navarra. Sin perjuicio de asumir que la «garantía institucional de foralidad»<sup>15</sup> de la DA 1.ª CE permite la argumentación descrita, lo cierto es que amplifica la frustración de las Comunidades Autónomas que comprueban cómo, al tiempo, la reforma constitucional es un espejismo y el Estado, mediante una regulación básica cada vez más intensa y extensa —pero no aplicable en algunas comunidades autónomas— va agudizando las diferencias entre las comunidades forales y todas las demás.

## V. ENTIDADES INSTRUMENTALES Y ASOCIATIVAS

**25.** La LRSAL había identificado en las personificaciones instrumentales —tanto en las internas (organismos autónomos, sociedades mercantiles) como en las intermunicipales o asociativas (consorcios, mancomunidades)— un gasto ineficiente e injustifi-

<sup>14</sup> M. RAZQUIN LIZARRAGA, «Reforma local y derechos históricos: Navarra y País Vasco», en M. J. DOMINGO ZABALLOS (coord.), *Reforma del Régimen Local*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, pp. 117-152 (p. 120).

<sup>15</sup> Este concepto, en: R. JIMÉNEZ ASENSIO, «El sistema de fuentes del Derecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco como “ordenamiento asimétrico”», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47-II (1997), pp. 12 y ss. (p. 39).

cado<sup>16</sup>. Y por eso se promovía al máximo la disolución o reducción del mayor número posible de estas entidades. En el caso de las entidades instrumentales propias o internas, la DA 9.<sup>a</sup> LRSAL imponía un mandato de regularización económica. Y, para el caso de incumplimiento, imponía la disolución *ope legis* (el 1 de diciembre de 2014). Como era previsible, esta disolución automática no se ha producido en la realidad, fundamentalmente porque la regularización económica impuesta precisa de cuantificaciones y valoraciones complejas, que impiden el automatismo jurídico que se pretendía mediante la imposición de un término fijo para la regularización. Esto explica que a lo largo de 2016 se hayan producido muchos requerimientos desde el Ministerio de Hacienda, advirtiendo de la posible disolución (por incumplimiento) de las entidades instrumentales afectadas, disolución que formalmente debería haberse producido *ope legis* a finales de 2014. Más allá de la cuestionable técnica legislativa, la regulación de la DA 9.<sup>a</sup> LBRL fue cuestionada ante el Tribunal Constitucional porque al amparo de una competencia estatal básica en realidad impone a los ayuntamientos un régimen jurídico cerrado en relación con sus entidades instrumentales, sin margen de regulación para las comunidades autónomas. El Tribunal Constitucional no atiende a estos argumentos. Y, más bien, ni siquiera los contesta. La argumentación jurisdiccional se destina a destacar el *carácter coyuntural* de la medida de disolución automática, con lo que pretende rebajar el impacto del reproche de inconstitucionalidad (STC 111/2016, FJ 4.º). En realidad, mediante la idea de coyunturalidad, el Tribunal Constitucional busca un doble efecto: de un lado, negar que se trate una regulación reservada a la ley orgánica prevista en el art. 135 CE (pues esta reserva de ley solo estaría referida a la regulación estructural de la estabilidad presupuestaria, no a regulaciones coyunturales o de detalle); el segundo efecto sería diluir el alcance del reproche competencial, precisamente porque una medida coyuntural no afecta de forma decisiva al sistema de distribución territorial del poder. Pero lo cierto es que el carácter indefinido o coyuntural poco aporta al binomio bases-desarrollo, que es el criterio propiamente distributivo de competencias en la Constitución y los estatutos de autonomía. La estabilidad frente a la conyunturalidad nos ofrecen una imagen cierta sobre la trascendencia de un asunto o problema. Pero esa trascendencia no es, en ningún caso, un criterio constitucional de distribución del poder. Y por ello es cuestionable su utilización argumental por el Tribunal Constitucional.

**26.** En relación con los *consorcios y las mancomunidades*, también objeto de valoración negativa por la LRSAL<sup>17</sup>, el Tribunal Constitucional enuncia, como punto de partida, su inclusión en el ámbito de *autoorganización* municipal que —en principio— garantiza el art. 137 CE [STC 41/2016, FJ 8.º*b*]). Esto significa, en la nueva estructura argumental de la jurisprudencia constitucional, que estamos ante una autonomía

---

<sup>16</sup> Crítica: D. SANTIAGO IGLESIAS, «La transformación del sector empresarial local: prospectiva de las sociedades municipales en el actual contexto de crisis económica», en *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 7 (2013), pp. 101-138 (p. 116).

<sup>17</sup> A. KONINCKX FRASQUET, «De nuevo sobre los consorcios», en M. J. DOMINGO ZABALLOS (coord.), *Reforma del Régimen Local*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, pp. 563-602 (p. 564).

municipal *prima facie*, pero no necesariamente definitiva o final. Porque la ley puede limitar el alcance de esa autonomía organizativa, aunque solo cuando así lo exijan otros bienes o valores constitucionales y siempre que los sacrificios sean oportunos, necesarios y lleven consigo una utilidad cualificada del bien o valor que justifican la restricción de la autonomía municipal. Y bien, el Tribunal Constitucional considera que los principios constitucionales de eficacia (art. 103.1 CE), eficiencia (art. 31.2 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) justifican en el caso concreto de forma suficiente las restricciones de la autonomía organizativa municipal en relación con los consorcios y las mancomunidades.

27. En lo que hace específicamente a las *mancomunidades*, muy cuestionadas en general en la LRSAL, se plantean dos cuestiones singulares. Una referida a las posibles funciones de las mancomunidades, y otra sobre la competencia estatal para su regulación restrictiva. Un defecto reseñable en la argumentación de la STC 41/2016, en este punto, es que no distingue suficientemente entre la cuestión de autonomía local (esto es, si los límites impuestos por la LRSAL son confirmes con el principio constitucional de autonomía local) y la cuestión competencial (si esa regulación restrictiva de las mancomunidades respecta las competencias autonómicas sobre régimen local). Esta falta de distinción es problemática porque el test de enjuiciamiento es necesariamente distinto en uno y otro caso. En su tenor literal, la DT 11.<sup>a</sup> LRSAL limita las posibles mancomunidades a las materias competenciales de los arts. 25.2 y 26 LBRL. Esto implica que algunas actividades municipales importantes (como los servicios sociales) no serían susceptibles de gestión por medio de mancomunidades. El dato es importante si tenemos en cuenta el alto número de mancomunidades que tienen como objeto —único o no— la prestación de servicios sociales. En puridad, esta regla de la LRSAL parece ser un residuo marginal de una regla principal, incluida con claridad en los primeros borradores de la LRSAL pero luego difuminada, que dificultaba a los municipios la realización de actividades distintas de las enumeradas expresamente en el art. 25.2 LBRL. Siendo esta la opción originaria de la LRSAL, parecía lógico que los ayuntamientos no pudieran constituir mancomunidades para la realización de aquellas actividades municipales «impropias». Pero una vez admitido que las leyes autonómicas pueden atribuir otras competencias propias a los municipios, aparte de las enumeradas en los arts. 25.2 y 26 LBRL, resulta extravagante que una competencia municipal «propia», atribuida por ley autonómica en materia distinta de las de los arts. 25.2 y 26 LBRL, no pueda gestionarse por medio de mancomunidades. Simplemente, no hay ninguna razón cualificada que justifique esta restricción. Por ello, esta medida limitativa bien podría haber sido tachada de arbitraria por el Tribunal Constitucional, porque (en los términos de la STC 181/2000, FJ 4.º) «carece de toda justificación». Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en lugar de aplicar aquí un test de autonomía local (que exigiría, antes de nada, identificar cuál es la razón constitucional de peso que justifica un sacrificio en la autonomía local) *aplica un test competencial* (sobre el carácter básico de la regulación estatal): se centra en la baja magnitud de la restricción, que considera de escasa intensidad (porque el listado de materias de los arts. 25.2 y 26 es de tal extensión

que, a juicio del Tribunal, son pocas las posibles actividades municipales no gestionables por medio de mancomunidades) y por eso concluye que no hay una afectación significativa a la competencia autonómica sobre régimen local. El problema principal de esta argumentación está en el riesgo de que lo que se dice para delimitar las competencias estatales y autonómicas, indirectamente se tome con un enunciado constitucional sobre autonomía municipal. Pues, para este segundo fin, el juicio de constitucionalidad tendría que haber incluido un razonamiento preciso sobre la utilidad real y cualificada (y por tanto legitimadora de una restricción de la autonomía autoorganizativa que *prima facie* garantiza la Constitución) de que algunas competencias propias municipales —las no enunciadas en los listados de los arts. 25.1 y 26 LBRL— no puedan ser gestionadas por medio de mancomunidades.

**28.** Por último, la DT 11.<sup>a</sup> LBRL, que dispone *la extinción de mancomunidades existentes*, también es objeto de un trato deferente por parte del Tribunal Constitucional. Y de nuevo la *argumentación es de carácter competencial* (no de autonomía local), aunque es fácilmente pronosticable que lo dicho en términos competenciales (la validez de que una norma básica estatal pueda promover la extinción de las mancomunidades) sirva también en clave de autonomía local (la Constitución permite que la ley restrinja la vida de entidades creadas por los municipios, como son las mancomunidades). El Tribunal Constitucional destaca que la extinción no se impone *ope legis* por la LRSAL, sino que derivaría del incumplimiento de las condiciones que esta impone (en el art. 44 LBRL). El Tribunal insiste en que la extinción prevista en la DT 11.<sup>a</sup> LBRL no es automática (a diferencia de la regulada para las entidades instrumentales propias en la DA 9.<sup>a</sup> LBRL), sino que ha de ser *acordada por cada Comunidad Autónoma*, y esto sería un dato relevante para concluir que la regulación estatal no ha vaciado la competencia autonómica sobre régimen local. Este argumento sería plenamente aceptable si la competencia autonómica sobre régimen local fuera «de ejecución» o meramente aplicativa. Pero lo cierto es que en todos los estatutos de autonomía la competencia autonómica sobre régimen local es de «desarrollo» legislativo. Por eso, la simple referencia a que cada Comunidad Autónoma puede decidir cómo aplicar la ley (aunque sin cuestionar la opción estatal de principio de que ciertos incumplimientos deben llevara a una decisión extintiva) no es —a mi juicio— un argumento en sí mismo suficiente para afirmar la competencia estatal en relación con la DT 11.<sup>a</sup> LRSAL.

## VI. COMPETENCIAS LOCALES

**29.** El régimen competencial de las entidades locales es, probablemente, la cuestión mejor tratada en la jurisprudencia constitucional en torno a la LRSAL. No solo por el contenido concreto de los juicios de constitucionalidad, sino porque ofrece una *comprensión sistemática* ejemplar de todo el régimen competencial. De manera que, a partir de ahora, la referencia jurisprudencial en materia de competencias locales ya no es la STC 214/1989 (sobre la LBRL), sino las SSTC 41/2016 y 111/2016.

**30.** De entrada, el Tribunal Constitucional define con precisión cuáles son los espacios de regulación estatal y autonómica, en relación con las competencias locales. Al Estado le corresponde —en primer lugar— la determinación del «régimen jurídico» *básico de las competencias locales*. Esto comprende la propia *tipología* de competencias (propias, delegadas), las *formas y requisitos de atribución* (por ley y con concreción), e incluso el *régimen general de ejercicio* (por ejemplo, previo informe vinculante en el caso de la competencia general del art. 7.4 LBRL). En segundo lugar, corresponde también al Estado, como «régimen jurídico» básico, identificar las materias o sectores (como las que hoy enuncia el art. 25.2 LBRL) en los que el titular de la correspondiente materia competencial (el propio Estado, o cada Comunidad Autónoma) han de atribuir competencias suficientes a las entidades locales. Queda claro ahora, con mucha mayor precisión que en la original STC 214/1989, que ese posible listado de materias de interés local *no es propiamente un listado de competencias municipales*, pues estas han de atribuirse en las leyes sectoriales (STC 41/2016, FJ 6.º). Además, no conteniendo el listado de materias de interés local verdaderas competencias (y si, solo, un mandato de necesaria atribución de competencias por ley estatal o autonómica), la supresión de de ciertas materias en ese listado significa, simplemente, que la ley estatal ya no obliga a las leyes autonómicas a atribuir competencias a los municipios en las materias suprimidas. Mas no hay duda alguna de que, suprimido ese deber, cada Comunidad Autónoma (en sus materias competenciales) puede mantener, e incluso aumentar, las competencias municipales, estén o no en el listado de materias de interés local del actual art. 25.2 CE (STC 41/2016, FJ 10). En este sentido, la simple supresión de los servicios sociales de listado del art. 25.2 LBRL en nada afecta a las leyes de servicios sociales de las Comunidades Autónomas que tradicionalmente atribuyen a los municipios competencias propias sobre servicios sociales básicos o comunitarios. Ahora ya no hay obligación autonómica de atribuir competencias, sino que será una opción política de cada Comunidad Autónoma el atribuir más o menos competencias sobre servicios sociales a sus ayuntamientos. La competencia estatal sobre el «régimen jurídico-competencial» de las entidades locales alcanza, incluso, a la posibilidad de atribuir a las entidades locales competencias «generales». Aquí encontramos dos tipos. En primer lugar, no hay inconveniente constitucional en que el Estado (*ex art. 149.1.18 CE*) atribuya a los municipios una competencia *universal* o general (en aquellas cuestiones no atribuidas o reservadas a otra entidad territorial), como la que hoy contiene el art. 7.4 LBRL (y que hasta la LRSAL otorgaba el art. 28 LBRL). El otro tipo de competencia general sería la atribución a las provincias de competencias *funcionales genéricas* (no sectoriales). De esta forma, la atribución general de funciones de cooperación o coordinación a las provincias (art. 36.1 LBRL), en tanto que definitoria de la posición institucional de las provincias en el sistema de distribución territorial del poder, tendría amparo directo en el art. 149.1.18 CE.

**31.** En lo que hace a la *atribución de concretas competencias sectoriales* a las entidades locales, el criterio constitucional de principio es que el *Estado* solo puede atribuir competencias concretas allí donde el art. 149.1 CE le ha reservado la materia o sector en cuestión. Así, por ejemplo, corresponde al Estado (*ex art. 149.1.21 CE*) atribuir a



los municipios concretas competencias en materia de tráfico o seguridad vial (como, de hecho, hace el actual art. 7 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial). Ahora bien, siendo este el criterio constitucional de principio, lo cierto es que la STC 41/2016 ha abierto también la posibilidad de que el Estado haga, de forma selectiva y cualificada, algunas concretas atribuciones competenciales a los municipios «para garantizar un núcleo homogéneo de derechos prestacionales del vecino» (STC 41/2016, FJ 9.º *in fine*). Este enunciado guarda relación directa con el vigente listado de servicios obligatorios del art. 26.1 LBRL. De acuerdo con la argumentación constitucional, este listado sería, al tiempo, la *atribución* de una competencia a los municipios y el *mandato* de su efectivo ejercicio (para así garantizar ciertas prestaciones públicas). De manera que, a través de la idea de la igualdad ciudadana en las prestaciones vecinales, la jurisprudencia constitucional habría aceptado la posibilidad de que el Estado atribuya competencias a los municipios incluso en materias sectoriales propias de las Comunidades Autónomas. La idea de «homogeneidad» en los derechos prestaciones de los vecinos habría venido a cuestionar el monopolio autonómico a la hora de definir las competencias locales en materias de titularidad autonómica. Ahora bien, reconocido esto, seguidamente habría que precisar que esta nueva facultad estatal es necesariamente muy limitada. Solo permite una incidencia cualificada y selectiva del Estado en relación con prestaciones municipales fundamentales o esenciales, definitorias del propio estatuto del vecino en un Estado social. Pero no permite —a riesgo de vaciamiento de las competencias sectoriales autonómicas— definir prestaciones municipales en cualesquiera materias de interés local.

**32.** En materias sectoriales autonómicas son las propias *leyes autonómicas*, lógicamente, quienes pueden o deben atribuir competencias a sus entidades locales. Porque precisamente el mayor o menor grado de descentralización local es una de las opciones políticas inherentes a cada competencia sectorial autonómica. Esta es la razón por la que la STC 41/2016 declara inconstitucionales las DDAA 1.ª, 2.ª y 3.ª LRSAL, que imponían la asunción por las Comunidades Autónomas de las actividades municipales sobre servicios sociales, protección primaria de la salud y mataderos que, hasta 2013, venían realizando los ayuntamientos. Corrigiendo —con razón— un argumento previamente dado en la doctrina<sup>18</sup>, el Tribunal Constitucional afirma que las DDAA 1.ª, 2.ª y 3.ª LRSAL no trasladan competencia alguna de los ayuntamientos a las comunidades autónomas. Más bien, argumenta el Tribunal, tales disposiciones adicionales *prohiben* que las distintas comunidades autónomas atribuyan competencias a sus municipios en ciertas materias sectoriales autonómicas [STC 41/2016, 13.ª *b*]). A partir de aquí, el Tribunal Constitucional niega categóricamente toda competencia estatal para impedir que las Comunidades Autónomas —en sus materias sectoriales propias— atribuyan compe-

---

<sup>18</sup> F. VELASCO CABALLERO, «La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en el sistema de Derecho Local», en M. J. DOMINGO ZABALLOS (coord.), *Reforma del Régimen Local*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, pp. 43-81 (p. 60).

tencias a sus correspondientes municipios. En suma, si bien el Estado puede imponer a las Comunidades Autónomas el deber de atribuir competencias en ciertas materias de interés local (este es el significado del art. 25.2 LBRL), no puede prohibir que esas mismas Comunidades Autónomas atribuyan competencias municipales en otras materias autonómicas. Aunque esta conclusión se formula en un contexto competencial (el alcance de la competencia estatal *ex art.* 149.1.18 CE), lo cierto es que también podría enunciarse en términos de autonomía local. Pues existiendo un principio constitucional de autonomía local (art. 137 CE) y siendo por tanto un mandato constitucional que las leyes atribuyan competencias propias a los municipios, el mismo principio de autonomía municipal sería tendencialmente contrario a una ley impidiera la atribución de competencias municipales, en materias de interés local (salvo que entraran en juego otros bienes o principios constitucionales ponderables).

**33.** Desde una perspectiva teórica, la mayor aportación de la STC 41/2016 está en la descalificación lógica de un pretendido tipo de «competencias distintas de las propias» (o «competencias impropias») sugerido por el art. 7.4 LBRL. Con rotundidad declara el Tribunal Constitucional que en la estructura lógica del art. 7.1 LBRL hay dos categorías competenciales: *propias frente a delegadas*. Y ya dentro del grupo de las competencias propias se puede distinguir entre las competencias propias «específicas» (aquellas competencias materiales acotadas y atribuidas por ley) y las competencias propias «generales»: las competencias no referidas a ningún ámbito material o sectorial específico, sino abiertas a las necesidades de cada comunidad local y a los intereses locales peculiares de cada entidad. Estas últimas competencias generales son las que imprecisamente el art. 7.4 LBRL denomina «competencias distintas de las propias». Competencias «propias generales» serían las competencias generales o universales (como la enunciada en el art. 8 de la Ley andaluza 5/2010, de Autonomía Local) y las competencias «complementarias» previstas también en algunas leyes autonómicas (como en el art. 71 del Decreto Legislativo catalán 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña).

**34.** Marcada la oposición sistemática entre las competencias propias y las competencias delegadas, la jurisprudencia constitucional en torno a la LRSAL también precisa algunas notas jurídicas de estas dos categorías en la LBRL. Así, de entrada, el Tribunal Constitucional considera legítimo que el Estado, en su configuración de la *competencia propia general*, imponga ciertos requisitos previos condicionantes del propio ejercicio de la competencia: el doble informe vinculante y supramunicipal de sostenibilidad y no duplicidad a que se refiere el art. 7.4 LBRL. Sentado esto, la jurisprudencia constitucional precisa que la garantía constitucional de autonomía local exige que este control supramunicipal *ex ante* ha de regularse y ejercerse con participación relevante del municipio concernido (STC 41/2016, FJ 11). Además, el control *previo al ejercicio* de la competencia no puede confundirse con una dirección o supervisión *sobre el ejercicio* (que en todo caso ha de desarrollarse en términos de autonomía). Como última precisión, la jurisprudencia constitucional determina que una vez que el Estado ha regulado el régimen básico de la competencia propia general de los municipios, y lo ha hecho imponiendo



un doble informe previo y vinculante supramunicipal, quedado vedado a las Comunidades Autónomas crear, a favor de sus municipios, otras competencias propias generales con un régimen jurídico distinto del contenido en el art. 7.4 LBRL. Hay que entender, según esto, que las competencias universales municipales que figuran en algunas leyes autonómicas (como el art. 71 del Decreto Legislativo catalán 2/2003; o el art. 8 de la Ley andaluza 5/2010) han de ejercerse, hoy, conforme al régimen jurídico de control previo que establece el art. 7.4 LBRL. Finalmente, y en lo que se refiere a las *competencias delegadas*, el Tribunal Constitucional advierte con precisión de que las delegaciones previstas en el nuevo art. 27 LBRL son cualitativamente distintas de las originalmente reguladas en la misma ley. Porque si originariamente las competencias delegadas eran un medio para ampliar el ámbito funcional de los municipios, en el nuevo art. 27 LBRL las delegaciones son una *forma de gestión indirecta* de competencias autonómicas. Más allá de esta precisión jurisprudencial, en sí misma relevante, el Tribunal Constitucional enjuicia todo el régimen de las delegaciones a partir de la premisa de que estas, en la medida en que necesitan ser aceptadas por los ayuntamientos, difícilmente pueden infringir la garantía constitucional de autonomía local [STC 41/2016, FJ 11.a)].

## VII. ORGANIZACIÓN INTERNA

**35.** Aparte de la jurisprudencia sobre las entidades locales inframunicipales, que ya se analizó más arriba como pieza de la planta local, las sentencias constitucionales sobre la LRSAL contienen muy importantes enunciados en relación con la organización municipal interna. Esta jurisprudencia organizativa es, en términos competenciales, muy deferente con el Estado. Pero es mucho más exigente en lo que hace a la garantía constitucional de autonomía local, puesta en relación con el principio democrático.

**36.** En primer lugar, en lo que se refiere a los límites retributivos de los cargos electos locales (arts. 75 *bis* y *ter* LBRL), el Tribunal Constitucional considera que no afectan de forma ilícita a la autonomía local porque a cada entidad local le queda un ámbito de opción suficiente en relación con los distintos conceptos retributivos previstos en la LBRL. De otro lado, partiendo de un enunciado jurisprudencial ya asentado previamente en relación con el régimen de los concejales no adscritos (jurisprudencia que distingue entre el puro ejercicio del derecho fundamental al cargo representativo conforme al art. 23.1 CE y los medios económicos o materiales para su ejercicio), ahora el Tribunal Constitucional viene a concluir que las limitaciones retributivas a los cargos electos no afectan al contenido constitucional protegido por el art. 23.1 CE (STC 111/2016, FJ 6.º).

**37.** Mucho más relevante es la jurisprudencia constitucional en torno a la extravagante previsión, en la nueva DA 16.<sup>a</sup> LBRL anulada por la STC 111/2016, de que en determinadas circunstancias la junta de gobierno local (en lugar del pleno) fuera competente para aprobar el *presupuesto municipal*. Siguiendo un criterio doctrinal previo muy contundente (SSTC 103/2013, FJ 6.º y 161/2013, FJ 9.º), el Tribunal Constitucional,

siguiendo argumentos doctrinales previos y contundentes<sup>19</sup>, considera que el propio *principio democrático* (art. 1.1 CE), puesto en relación con la garantía constitucional de autonomía local (art. 137 CE) son contrarios a esta regulación legal (STC 111/2016, FJ 8.º). Lo más relevante de esta doctrina está en sus dos bases argumentales, que sin duda son trascendentes a futuro para el Derecho local.

a) En primer lugar, aplicando con detalle y rigor el *método ponderativo*, el Tribunal empieza por declarar la centralidad constitucional del principio democrático. Este principio constitucional, como cualquier otro, podría ser ciertamente limitado por la ley, pero dicha restricción debe estar amparada en bienes o valores constitucionales relevantes y que justifiquen suficientemente el sacrificio relativo del principio democrático. Es a partir de esta premisa, modélica en términos argumentales, como el Tribunal Constitucional razona que la atribución excepcional del poder presupuestario a la junta de gobierno local (en lugar de al pleno) es indudablemente una restricción del principio democrático (pues el pleno, a diferencia de la junta de gobierno, es representativa de los vecinos). Sentado esto, el Tribunal Constitucional analiza con minucia cuáles son los beneficios reales que en términos de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) puede producir el traslado del poder presupuestario —siquiera de forma coyuntural— a la junta de gobierno. Y no comprobando el Tribunal la existencia de consecuencias cualificadas, concluye que no está justificada (ponderada) la restricción del principio democrático.

b) La segunda base argumental del Tribunal Constitucional, también muy importante a futuro, está en la comparación asimétrica entre un parlamento (estatal o autonómico) y el pleno municipal (STC 111/2016, FJ 8.º). Señala aquí el Tribunal que, *a diferencia de un parlamento*, que en principio puede regular cualquier materia y con cualquier nivel de precisión o singularidad, la legislación de régimen local puede establecer una distribución más equilibrada de poder entre el pleno y los órganos ejecutivos (alcalde y junta de gobierno), de tal manera que el alcalde y la junta de gobierno pueden tener reservas competenciales frente al pleno. Esta precisión constitucional es importante en un contexto político, ya iniciado, en el que los alcaldes y juntas de gobierno frecuentemente no cuentan con mayoría en el pleno local, y están expuesto a que el juego de mayorías negativas impida su actividad de gobierno. A partir de la nueva doctrina constitucional, queda claro que *la Constitución no da primacía absoluta al pleno* (frente a los órganos ejecutivos locales) y por tanto la distribución de competencias internas por la LBRL no ha de ser interpretada necesariamente a favor del pleno local (municipal o provincial). Se puede hablar, entonces, de que la LBRL tanto reserva ciertas competencias a favor de los plenos locales, como a favor de los órganos ejecutivos, también locales<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Así, B. SESMA SÁNCHEZ, «¿Presupuestos locales aprobados por Junta de Gobierno y no por el Pleno?», en *IdLUAM Blog* de 11 de abril de 2014: <http://www.idluam.org/blog/?cat=31>.

<sup>20</sup> Este planteamiento, ya en F. VELASCO CABALLERO y S. DÍEZ SASTRE, «Sobre la forma de gobierno de Barcelona: régimen jurídico de las resoluciones administrativas del Consejo Municipal», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 17 (2008), pp. 49-69.