

## Racionalización y sostenibilidad de la administración local en España: una reforma frustrada. Las competencias provinciales como paradigma

*Ricard Gracia Retortillo*

*Il presente studio offre un aggiornamento sullo stato attuale della recente riforma del sistema locale spagnolo, compiuta dalla Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). In particolare, oggetto di disamina sarà l'impatto prodotto sulla riforma da alcune sentenze del 2016 del Tribunal Constitucional, che hanno cercato di risolvere alcuni dei numerosi profili critici della nuova legge. Partendo, dunque, da una contestualizzazione della riforma, sistematizzati i principali problemi giuridici, l'articolo pone in evidenza come la LRSAL, anche dopo le citate pronunce giurisprudenziali, continui ad avallare un modello di ricentralizzazione e di limitazione dell'autonomia locale, e come sia ancora da venire una reale riforma strutturale del sistema delle autonomie locali in Spagna.*

### 1. Planteamiento

Como en otros estados de su entorno (especialmente del sur de Europa), en España las medidas para hacer frente a la aguda crisis económica de la última década han comportado una intensa priorización de la eficiencia económica y han acabado afectando al modelo de reparto territorial del poder entre el nivel estatal y los niveles autonómico y local<sup>1</sup>. En general, las autonomías territoriales han sido concebidas

---

(1) Sobre los efectos en España, C. VIVER PI-SUNYER, *L'impacte de la crisi econòmica global en el sistema de descentralització política a Espanya*, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 13, 2011, p. 146 ss.; E. ALBERTÍ ROVIRA, *El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español*, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, 2013, pp. 63-89. La perspectiva comparada, en G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, *IdF*, núm. 3, 2011, p. 459 ss. Y, específicamente para el caso de los gobiernos locales, M. ALMEIDA CERREDA, C. TUBERTINI, P. CO-

en este proceso como destinatarios pasivos sobre los que garantizar el cumplimiento de las medidas y no como agentes activos implicados en su diseño.

Una manifestación evidente de esta tendencia ha sido la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), que, con la finalidad de garantizar el cumplimiento por las entidades locales de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, introdujo una serie de medidas que, a la vez que incidían restrictivamente en la competencia legislativa de las comunidades autónomas para regular el régimen local, limitaban el nivel de la autonomía de las entidades locales hasta entonces reconocido, generando una amplia oposición en la mayoría de agentes implicados en su implantación. A los tres años de su entrada en vigor, la denominada “reforma local” no solo sigue manteniendo el consenso en su contra<sup>2</sup>, sino que además ha sido objeto de cuestionamiento parcial por parte del Tribunal Constitucional. Así las cosas, parece extenderse la idea de una clara desactivación de la reforma local. A contrastar esta hipótesis dedicamos las siguientes páginas.

Bajo este planteamiento, nos proponemos, pues, situar el estado de la cuestión de la reforma local en España. En particular, y sin perjuicio de una obligada referencia al marco general de la reforma y sus medidas principales, nuestro estudio se centra en el análisis de la reordenación del modelo de competencias locales y, particularmente, de las competencias provinciales. Y ello, por dos motivos esenciales. Primero, por ser este un ámbito de especial interés para el lector italiano, habida cuenta de las reformas de las que está siendo objeto la provincia en dicho ordenamiento y que parecen haber acercado el modelo de ente local intermedio al español<sup>3</sup>. Y, además, porque el caso de la regulación

---

STA GONÇALVES (dirs.), *Medidas para la racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Thomson Reuters, 2015; y también, L. COSCUELUELA MONTANER, L. MEDINA ALCOZ, *Crisis económica y reforma del régimen local*, Thomson-Civitas, 2012.

(2) Véase el diario “El País”, de 16 de marzo de 2016: *La reforma local, la primera ley del Pr repudiada en el Congreso*, [http://politica.elpais.com/politica/2016/03/16/actualidad/1458143583\\_077423.html](http://politica.elpais.com/politica/2016/03/16/actualidad/1458143583_077423.html) [última consulta 7 de diciembre de 2016].

(3) Baste aquí con remitirnos a los números monográficos de esta misma revista dedicados al

de la provincia puede presentarse como paradigma de la hipótesis descrita, esto es, el fracaso de la reforma local en los objetivos inicialmente planteados y, principalmente, en la reordenación y clarificación del sistema competencial local.

## ***2. La reforma aprobada: la racionalidad y sostenibilidad (económicas) de la administración local***

La aprobación de la LRSAL introduce importantes cambios en la vigente normativa básica estatal del régimen local: tanto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), como, en menor medida, en el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en lo sucesivo, LHL). Un análisis en profundidad del contenido y alcance de estos cambios excede del objeto y espacio de este trabajo<sup>4</sup>. No obstante, una breve referencia a los orígenes y al contenido general de la reforma permite contextualizar el estado actual de la cuestión y, en particular, el impacto de los recientes pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

### ***2.1. Origen y finalidad de la reforma***

La aprobación de la LRSAL se explica fundamentalmente por la confluencia de dos factores que, aunque de origen claramente supraestatal y compartidos con buena parte de su entorno europeo, han tenido, en el caso español, una especial intensidad. Es unánime, en efecto, la interpretación que concibe la reforma local española como el resultado directo e inmediato ante la agudización de la crisis económica surgida desde el año 2007 y ante las presiones ejercidas por las instituciones internacionales y, en particular, la Unión Europea, para que los estados adoptasen determinadas medidas tendentes a los objetivos de estabili-

---

tema. Por todos, *Istituzioni del Federalismo*, núm. 2, 2014.

(4) Con carácter general, entre otros, J. A. CARRILLO DONAIRE, P. NAVARRO RODRÍGUEZ (COORDS.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos-La Ley, 2014; M.J. DOMINGO ZABALLOS (COORD.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios*, Ed. Thomson Reuters, 2014; J.A. SANTAMARÍA PASTOR (COORD.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014.

dad presupuestaria y sostenibilidad financiera<sup>5</sup>. En ellas, están precisamente el origen de la reforma “expres” el artículo 135 de la Constitución Española, que elevó a rango constitucional estos principios y el de la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF), que desarrolló sus previsiones<sup>6</sup>.

Como expresamente reza su preámbulo, la LRSAL pretende realizar «nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales». Más allá de que estas “adaptaciones” no se deriven directamente de la LOEPSF ni de su normativa de desarrollo<sup>7</sup>, lo indudable es que el autor de la reforma establece un vínculo inseparable y exclusivo entre la garantía del cumplimiento de los nuevos principios del artículo 135 CE y la necesidad de la reforma de la legislación estatal básica de régimen local. La búsqueda de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera exige reformar la legislación local allá donde se identifiquen déficits de eficiencia económica que impidan cumplir dichos fines.

Es precisamente este vínculo el que permite explicar el alcance formal de la reforma. La LRSAL no supone la aprobación de una nueva legislación estatal básica de régimen local, que derogue por completo la anterior (LBRL y LHL), sino que se trata de una «intervención legislativa de tipo quirúrgico»<sup>8</sup>, que solo modifica aquellos preceptos que no se adecuan a la finalidad perseguida. Así, frente a su tradicional fun-

---

(5) Por todos, T. FONT LLOVET, A. GALÁN GALÁN, *La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?*, *Anuario del Gobierno Local 2013*, Institut de Dret Públic-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 11 ss.

(6) M. BASSOLS COMA, *La reforma del artículo 135 CE y la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 155, 2012, pp. 21-41; V. RUIZ ALMENDRAL, *La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad*, *Revista Española de Control Externo*, vol. 14, núm. 41, 2012, pp. 97-122.

(7) F. VELASCO CABALLERO, *Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 6, 2012, pp. 23-60 (p. 26).

(8) T. FONT LLOVET, A. GALÁN GALÁN, *La reordenación*, cit., p. 16.

ción de garantía de la autonomía local constitucionalmente protegida, el legislador estatal básico se convierte ahora en legislador tendente a garantizar el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera<sup>9</sup>. Y ello es así, como concretaremos enseguida, incluso a cambio de limitar o reducir los niveles de autonomía local hasta entonces reconocidos por el propio legislador estatal.

## *2.2. Las medidas aprobadas: racionalización organizativa, reordenación competencial e incremento de los controles sobre los entes locales*

A partir de este enfoque, la LRSAL se propone cuatro “objetivos básicos” que pueden resumirse en los siguientes: a) racionalizar la estructura organizativa local; b) clarificar las competencias locales, haciendo realidad el principio «una Administración una competencia»; c) reforzar el control financiero y presupuestario; y, en menor medida, d) favorecer la iniciativa económica privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas. Una mirada panorámica al conjunto de medidas incluidas en la reforma permite concretar el alcance y contenido de estos objetivos<sup>10</sup>.

a) En cuanto a las medidas de racionalización de la estructura organizativa local, la reforma persigue, en esencia, la reducción cuantitativa del número de entidades locales.

Esto se ha proyectado especialmente sobre las entidades locales de menor tamaño, aunque sus efectos reales sobre el ahorro han sido escasos. Por un lado, la respuesta a la fragmentación municipal siguen sin ser las fusiones forzosas de pequeños municipios, sino que el legislador (art. 13 LBRL) se ha limitado, sin éxito, a detallar el régimen jurídico de las fusiones voluntarias a través de acuerdos o conve-

---

(9) *IBIDEM*, pp. 15-21; F. VELASCO CABALLERO, *Reforma de la Administración local: una nueva distribución territorial del poder*, en F. CASTILLO BLANCO (dir.), *La Reforma del Sector Público*, Instituto García Oviedo-Universidad Sevilla, 2014, p. 67 ss.

(10) Téngase en cuenta que lo que se expone en este apartado lo es en los términos en que fue aprobado originariamente por las Cortes Generales, sin atender, por tanto, a los efectos de las posteriores sentencias del Tribunal Constitucional, a las que nos referimos más adelante en el texto.

nios intermunicipales, a prever un amplio listado de medidas (sobre todo económicas) para incentivar estas<sup>11</sup> y a restringir la creación de nuevos municipios (imponiendo una población mínima de 5.000 habitantes). Por su parte, la reforma de las entidades de ámbito territorial al municipio (EATIM)<sup>12</sup> se ha traducido en la introducción de nuevos requisitos para su creación (art. 24bis LBRL) y, sobre todo, en la modificación de su naturaleza jurídica, dejando de ser entes descentralizados para pasar a ser simples formas desconcentradas integradas en la organización municipal sin personalidad jurídica (arts. 3.2, 24bis y derogación del art. 45 LBRL)<sup>13</sup>.

La LRSAL persigue también racionalizar las entidades instrumentales (el denominado “sector público local”), a través la introducción de límites a la constitución de nuevas entidades y el fomento de la disolución de las ineficientes. Para ello, se prevé una serie de medidas generales de “redimensionamiento” de las entidades que estén en situación de plan económico-financiero, plan de ajuste o bien de desequilibrio (disposición adicional 9ª LBRL) y también otras más específicas dirigidas a la limitación y reducción de las fórmulas de cooperación asociativas, como las mancomunidades de municipios (disposición transitoria 11ª LRSAL) y consorcios (arts. 57, 87 y disposición adicional 20ª LRSAL).

b) Más allá de la estructura organizativa, el objeto principal de la reforma lo constituye la reordenación de las competencias locales<sup>14</sup>. En línea con su lucha en favor de la eficiencia económica, la LRSAL par-

---

(11) M. ALMEIDA CERREDA, *Un nuevo instrumento para el redimensionamiento de la planta municipal española: el convenio de fusión entre ayuntamientos*, *IdF*, núm. 2, 2015, pp. 331-356.

(12) A. GALÁN GALÁN y R. GALINDO CALDÉS, *Las Entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio*, en M. ALMEIDA CERREDA, C. TUBERTINI, P. COSTA GONÇALVES (dirs.), *La racionalización*, cit., pp. 47-105 (pp. 93-103). M. ALMEIDA CERREDA, *La planta local a pequeña escala: municipios y entidades locales menores*, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 35, 2014, pp. 7-26.

(13) Téngase en cuenta que, frente a las opciones iniciales que apostaban por la disolución generalizada de todas las EATIM, estas medidas solo serán de aplicación a las EATIM de nueva creación o a aquellas que incumplan su obligación de rendir cuentas (disposiciones transitorias 4ª y 5ª LRSAL).

(14) Sobre las medidas de reordenación competencial, véase cualquiera de los trabajos recogidos en las obras colectivas citadas en la nota 4. Además, sobre el diagnóstico de la reforma, A. GALÁN GALÁN, *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de administraciones y competencias impropias*, Fundación Democracia Gobierno Local, Barcelona, 2012.

te de un diagnóstico claro: la complejidad del sistema de competencias locales diseñado por la LBRL se traduce en dos tipos de disfuncionalidades principales: las duplicidades de competencias entre entidades locales y otras administraciones (sobre todo las comunidades autónomas) y las denominadas «competencias impropias» (ejercicio de competencias por las entidades locales sin título habilitante ni recursos suficientes para ello). Para superar estas disfunciones, que provocan problemas de dilución de responsabilidades y de consolidación fiscal entre las entidades locales, la LRSAL tiene como receta la “clarificación de las competencias locales”, a partir de un eje rector, el lema “una Administración, una competencia”, cuyo alcance, sin embargo, no se define explícitamente.

En relación con el sistema general de competencias, dos son las novedades principales. La más estructural de las medidas es, sin duda, la introducción de un nuevo tipo de competencias locales, denominadas «distintas de las propias y las atribuidas por delegación», en clara alusión a las conocidas como competencias impropias, que era precisamente el nombre que recibían originariamente en el anteproyecto de ley. El ejercicio de este nuevo tipo de competencias se condiciona al cumplimiento de dos requisitos: que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la entidad ni se incurra en duplicidad competencial; lo que deberá ser acreditado por sendos «informes vinculantes y necesarios» emitidos por las administraciones implicadas (art. 7.4 LBRL).

La segunda de las medidas generales a las que nos referimos es el traslado directo a las comunidades autónomas de algunas de las competencias o funciones locales, fundamentalmente sobre servicios sociales, participación en la gestión de atención primaria a la salud, inspección y control sanitario, y participación en distintas funciones educativas (disposiciones transitorias 1ª, 2ª, 3ª, 11ª y 15ª LRSAL). Aunque con distintas condiciones de aplicación (transitoriedad, plazos, alcance sustantivo del traslado...), todas estas disposiciones se dirigen, bajo la óptica del lema “una Administración, una competencia”, a asegurar que las comunidades autónomas asumen la titularidad (y, por tanto, la responsabilidad sobre el control y la financiación) de las competencias (y/o servicios) que los municipios u otros entes locales en su lugar venían desarrollando en estos sectores, sin

disponer para ello de una financiación ni de una habilitación legal específicas<sup>15</sup>.

Junto a estas medidas generales, la regulación de las competencias municipales ha sido también objeto de reformas específicas, que, en términos globales, suponen una reordenación, a la baja, del ámbito de actuación municipal<sup>16</sup>. De entrada, se desactiva la posibilidad de interpretar el artículo 25.1 LBRL como una cláusula universal o general de competencias municipales y se suprime la competencia complementaria general de los municipios, que les permitía realizar actividades complementarias a las de las comunidades autónomas en ámbitos ligados al Estado del bienestar (derogación del artículo 28 LBRL); se eliminan y redefinen algunas materias del listado de las que deberán ser atribuidas por el legislador sectorial como competencias propias, a la vez que se pretende una interpretación cerrada de este listado de manera que no quepan otras atribuciones que las previstas en la legislación estatal básica (art. 25.2 LBRL); se establecen nuevos requisitos para la atribución y delimitación de las competencias propias municipales (apartados 3 a 5 del art. 25 LBRL); se suprimen algunos servicios mínimos obligatorios (art. 26.1 LBRL) y buena parte de ellos se someten a una ambigua facultad de coordinación provincial con el objetivo de reducir sus costes efectivos (art. 26.2 LBRL); finalmente, se delimitan más precisamente las condiciones de ejercicio y se potencia el papel de las competencias delegadas a los municipios (art. 27 LBRL).

Contraria a la reducción de las competencias municipales es, sin embargo, la tendencia al regular las competencias de la provincia. En línea con una voluntad expresa de reforzar el papel del ente local intermedio, se amplían, aunque de forma moderada y no siempre clara, las competencias de las provincias. De acuerdo con el enfoque que hemos

---

(15) Como veremos, esta ha sido precisamente una de las modificaciones legislativas declaradas inconstitucionales.

(16) F. TOSCANO GIL, *El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación*, *Revista española de derecho administrativo*, núm. 165, 2014, pp. 285-320.



adoptado en este estudio, dejamos el análisis específico de esta cuestión para el epígrafe siguiente.

c) Por otra parte, las medidas de refuerzo del control presupuestario se proyectan en diferentes direcciones, si bien, a nuestro juicio, todas ellas, en conjunto, han supuesto un incremento de las tutelas sobre las entidades locales y una consiguiente restricción de su autonomía, que, no obstante, es claramente menos intensa de la que resultaba de los primeros borradores de la reforma<sup>17</sup>. Además de los ya comentados condicionantes a la atribución de competencias ligados a la eficiencia económica (arts. 25.3, 25.4, 27 y 7.4 LBRL), la LRSAL traslada y aplica algunos mecanismos de control expresamente previstos en LOEPSF, como el plan económico-financiero que deben elaborar las entidades locales que hayan incumplido la normativa de estabilidad presupuestaria y al que la LRSAL añade nuevos contenidos obligatorios en relación con sus competencias, las formas de gestión de los servicios obligatorios, la financiación o la organización (art. 116bis LBRL). Adicionalmente, hay que referirse a la obligación de comunicar anualmente al Estado el “coste efectivo” de los servicios municipales (art. 116ter LBRL), que sirve como parámetro de un cierto control de eficiencia sobre los servicios y actividades municipales que, en su caso, deban ser objeto de coordinación provincial (26.2 LBRL). Finalmente, la LRSAL recentraliza el régimen del control económico-financiero interno, por un lado, atribuyendo al Estado la regulación del estatuto de los interventores locales (art. 213 LHL) y, por otro, imponiéndoles a estos obligaciones de información con la Intervención General del Estado y con el Tribunal de Cuentas (art. 218 LHL).

d) El objetivo de fomento de la iniciativa económica privada, aunque mucho menos relevante en el conjunto de la reforma, puede relacionarse – más allá de los efectos que sobre el mercado pudiera tener la nueva función de coordinación provincial de los servicios municipales mínimos en atención a su coste efectivo (art. 26.2 LBRL)<sup>18</sup> – con tres mo-

---

(17) Sobre los controles, X. LAZO VITORIA, *El control sobre los entes locales tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Rasgos fundamentales*, *Anuario de Derecho Municipal 2013*, Marcial Pons-Instituto de Derecho Local-UAM, 2014, pp. 71-92.

(18) A. BOIX PALOP, *Tres notas explicativas sobre el sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: limitación de la autonomía local*, re-

dificaciones del articulado de la LBRL relativas a las formas de actividad de las entidades locales. De entrada, se restringe la exigencia de las licencias municipales previas al ejercicio de actividades privadas (art. 84bis LBRL). A su vez, en relación con las formas de gestión de los servicios públicos locales, se establece como criterio de selección la mayor sostenibilidad y eficiencia y se prioriza la elección de la gestión por la entidad local o por organismo autónomo frente a la sociedad mercantil o la entidad pública empresarial (art. 85.2 LBRL). Finalmente, en cuanto a la iniciativa económica local, se exige expresamente su compatibilidad con los principios del artículo 135 CE y un previo análisis sobre el mercado, la rentabilidad de la iniciativa y su afección a la concurrencia empresarial (art. 86 LBRL).

e) Finalmente, la reforma incorpora otro tipo de medidas que, aunque tienen un menor impacto en el conjunto del sistema, responden también a la priorización del ahorro público frente a los criterios de autonomía organizativa y al principio democrático-representativo en el ámbito local. Por un lado, se introducen límites máximos a las retribuciones y al número de cargos electos con dedicación exclusiva (arts. 75bis y 75ter LBRL), así como al número de personal eventual o de confianza (104bis LBRL). Y, entre otras cuestiones, se regulan algunos aspectos relativos al conjunto de la función pública local y, en especial, a los funcionarios locales de habilitación nacional, que, en línea con lo ya expuesto específicamente para los interventores, suponen una clara recuperación de competencias del Estado (art. 92 bis LBRL). Una última medida a destacar, tanto por su carácter inédito como polémico, es la atribución de la facultad de aprobación de los presupuestos de la entidad local a la junta de gobierno local en detrimento del tradicional monopolio del pleno [disposición adicional 16<sup>a</sup>.1.a) LBRL]. Aunque esta posibilidad se prevé para supuestos excepcionales, lo cierto es que supone una intensa afectación al principio democrático, como, efectivamente, ha acabado constatando el Tribunal Constitucional.

### ***2.3. En particular, el fortalecimiento de las provincias a través de la ampliación competencial***

Frente a las múltiples voces que, sobre todo a partir del agravamiento de la crisis económica, venían defendiendo la supresión de la provincia o al menos una clara reducción de su posición institucional<sup>19</sup>, la LRSAL parte de una explícita voluntad de «reforzar las diputaciones provinciales, consejos y cabildos insulares y las entidades equivalentes»<sup>20</sup>. Y, para ello, se ocupa esencialmente de ampliar el número de competencias que hasta entonces la LBRL garantizaba a las provincias<sup>21</sup>, a partir de las siguientes vías<sup>22</sup>:

- a) de entrada, las provincias podrán ejercer las nuevas competencias «distintas de las propias y las atribuidas por delegación» (art. 7.4 LBRL), lo que claramente amplía su ámbito de actuación, ya que hasta ahora no contaban a su favor con cláusulas generales de competencias;
- b) se prevé una nueva función de «coordinación» provincial de determinados servicios obligatorios en todos los municipios de menos de 20.000 habitantes, con el objetivo de reducir su «coste efectivo» (art. 26.2 LBRL), que se traduce en la propuesta provincial, de conformidad con los municipios, de la forma más eficiente de gestión del servicio (directamente por la provincia o en fórmulas de gestión compartida) al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que, con el informe de la administración competente en materia de tutela financiera, es quien decide al respecto;
- c) se añaden algunas competencias específicas a través de la concre-

---

(19) Sobre los debates previos, puede verse A. GALÁN GALÁN, X. BERNADÍ GIL, *El debate actual sobre las diputaciones provinciales: un análisis de las últimas propuestas electorales*, FDGL, Barcelona, 2012.

(20) Así lo señala expresamente el preámbulo de la LRSAL.

(21) Más allá de la reforma de su régimen competencial y, sin perjuicio de las disposiciones generales que también le son de aplicación, fuera del ámbito competencial, la LRSAL solo contiene una única medida específica en relación con la provincia, el artículo 32bis Lbrl, que se ocupa de regular el nombramiento del personal directivo de las diputaciones, cabildos y consejos insulares.

(22) Al respecto, R. GRACIA RETORTILLO, *Las provincias*, en M. ALMEIDA CERREDA, C. TUBERTINI, P. COSTA GONÇALVES (dirs.), *La racionalización*, cit., pp. 175-228; también, J. MORCILLO MORENO, *El pretendido impulso a la administración provincial en la reforma española de 2013*, *IdF*, núm. 2, 2014, pp. 393-410.

ción, más o menos expresa, de las ya previstas genéricamente en el listado del artículo 36.1 LBRL, ya sea como competencias de «asistencia y cooperación a los municipios» [apartados b) y f)], de «coordinación de los servicios municipales» [apartados e) y h)]; o de «prestación supramunicipal o supracomarcal de servicios» [apartados c) y g)];

d) más allá del capítulo específico que regula la provincia, se prevén también una serie de funciones provinciales, fundamentalmente de coordinación y seguimiento, en distintos ámbitos como las fusiones municipales (art. 13.5 LBRL); los planes económico-financieros (art. 116bis LBRL) o las competencias delegadas a varios municipios de la provincia (art. 27 LBRL).

En términos generales, estas modificaciones normativas no suponen, sin embargo, la implantación de un modelo distinto de competencias provinciales. Por el contrario, persiste, en términos idénticos, la definición de los «fines propios y específicos» de la provincia (art. 31.2 LBRL), así como de la gran mayoría de las funciones atribuidas hasta ahora a la provincia (art. 36.1 LBRL), de manera que se mantiene su tradicional perfil instrumental, en tanto que su actividad sigue teniendo por destinatarios principales otros entes locales (fundamentalmente, a los municipios de su ámbito territorial) y solo indirectamente, a través de ellos, a los ciudadanos. La ampliación competencial sí se traduce, no obstante, en un cambio en el carácter de dicha instrumentalidad. La LRSAL potencia, en efecto, el papel “coordinador” de la provincia, en detrimento de sus tareas tradicionales de “cooperación y asistencia”, que, según la jurisprudencia constitucional, venían siendo el núcleo funcional de la garantía constitucional de la autonomía provincial. En el desarrollo de estas nuevas funciones, el papel de la provincia ya no será tanto el de garantizar un determinado nivel de autonomía municipal, como, en línea con el propósito general de la reforma, el de maximizar la eficiencia económica en el conjunto del nivel local de gobierno, garantizando los principios del art. 135 CE.

Para acabar, conviene poner de relieve que, a pesar del predominio de las funciones instrumentales, en línea con su voluntad de reforzar las provincias, la LRSAL parece querer dar un paso adelante en garantizarles por primera vez en la legislación estatal básica una serie de competencias de tipo material, esto es, aquellas que tienen por destinatarios di-

rectos a los ciudadanos (y no a otras entidades locales). Según hemos visto así sucedería tanto en la eventual gestión directa por la provincia de los servicios municipales que pudiera derivar de la coordinación del artículo 26.2 LBRL, como más claramente en la expresa atribución a la provincia de la prestación de servicios en algunos supuestos [principalmente, los arts. 36.1.c) y g) LBRL]. Sobre el concreto contenido de todas estas competencias hemos de volver más adelante, para dar cuenta de las interpretaciones y matices realizados por el Tribunal Constitucional.

### ***3. La reforma rechazada: críticas y oposición generalizada***

La aprobación de la LRSAL no ha gozado de consenso ni durante su etapa de discusión y tramitación legislativa ni tampoco en su posterior aplicación y desarrollo normativo. Las críticas a la reforma, referidas tanto a su forma como al fondo, han sido muy generalizadas y han dado lugar a múltiples vías de oposición<sup>23</sup>. A continuación, sistematizamos los principales argumentos vertidos contra la reforma, ejemplificadas nuevamente en el caso de la provincia.

#### ***3.1. Críticas a la forma***

Desde el punto de vista formal, tres son las críticas más repetidas<sup>24</sup>. De entrada, la reforma ha sido concebida “desde arriba”, sin responder a las demandas largamente reivindicadas de los gobiernos locales, atendiendo solo al contexto económico y la presión internacional. En segundo lugar, muy ligado con lo anterior, la ley no ha contado con el consenso necesario, habiéndose sucedido múltiples borradores de contenido muy distinto, que, en más de una ocasión, transmitían la sensación de improvisación o la falta de un objetivo claro más allá del pretexto del ahorro comprometido con las instituciones europeas. Ahorro que, en tercer lugar, no venía acompañado de los estudios empíricos que sustenten la efectividad de cada una de las distintas medidas diseñadas.

Estas críticas son particularmente perceptibles en el caso de la provin-

---

(23) T. FONT LLOVET, A. GALÁN GALÁN, *Los retos actuales del Gobierno local: repolitización, diversificación e interiorización*, *Anuario del Gobierno Local 2014*, IDP-FDGL, 2015, pp. 12-23.

(24) Por todos, T. FONT LLOVET, A. GALÁN GALÁN, *Los retos actuales*, cit., y F. VELASCO CABALLERO, *Nuevo régimen de competencias*, cit., *in totum*.

cia. La LRSAL amplía, en efecto, las competencias de la provincia, pero solo allí donde sirven a la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, ignorando buena parte del diagnóstico y reivindicaciones realizadas en los últimos años por los gobiernos locales intermedios, dirigidas a consolidar y potenciar su legitimación institucional<sup>25</sup>.

Además, si hay una institución que ha sido sometida a cambios bruscos y sobrevenidos esta es, sin duda, la provincia, cuya potenciación fue modulándose a la baja a medida que iba concretándose la reforma<sup>26</sup>. Particularmente significativo es lo acontecido con el artículo 26.2 LBRL, que redefinía su papel respecto a la prestación de servicios municipales mínimos. Así, mientras en las primeras redacciones del anteproyecto<sup>27</sup> la provincia decidía sobre el traslado forzoso y automático a su favor de la prestación de los servicios municipales que no se adecuasen al “coste estándar” fijado por el Gobierno, en el redactado final, como hemos visto, la facultad provincial se limita a una ambigua función de “coordinación”, concretada en la propuesta, de conformidad con los municipios, de la forma de gestión que decidirá el Ministerio<sup>28</sup>.

En estos cambios fue determinante el Dictamen del Consejo de Estado núm. 567/2013, de 26 junio, que, como hiciera respecto a otras medidas previstas por el Anteproyecto, planteó serias dudas de constitucionalidad en cuanto al alcance del artículo 26.2 LBRL. A estas dudas nos referiremos enseguida. Por el momento interesa solo apuntar que, además de modificar la redacción de dicho artículo para incorporar los reparos del órgano consultivo, el Anteproyecto presentado para su aprobación al Consejo de Ministros, en lo que aquí interesa, añadió *ex novo* el comentado nuevo régimen sobre las fusiones municipales volunta-

---

(25) Por todos, véase el *Libro Verde de los Gobiernos Locales Intermedios*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011.

(26) Entre otros, R. JIMÉNEZ ASENSIO, *La posición institucional de las diputaciones provinciales a partir de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, *Diario del Derecho Municipal*, Iustel, núm. 17/01/2014.

(27) Art. 26.3 del Anteproyecto de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (versión de 18 de febrero de 2013). Disponible en: [www.minhap.gob.es/es-es/prensa/en%20portada/2013/documents/alrasoal.pdf](http://www.minhap.gob.es/es-es/prensa/en%20portada/2013/documents/alrasoal.pdf) [última consulta 5 de diciembre de 2016].

(28) Como hemos dicho, esta facultad del Ministerio ha sido declarada inconstitucional por la STC 111/2016, que más adelante comentaremos en el texto.

rias (modificación del art. 13 LBRL) y también buena parte de las nuevas competencias provinciales de coordinación y supervisión (en esencia, la nueva redacción del art. 36.1 LBRL). Estas novedades pretendían compensar la pérdida de peso provincial por el art. 26.2 LBRL, para así mantener el objetivo de fortalecimiento del ente intermedio, pero se vieron aquejadas fundamentalmente por dos problemas. De entrada, por la evidente carga de improvisación y urgencia en su aprobación<sup>29</sup> y, a su vez, como ya sucedía desde los primeros borradores, por la ausencia de estudios o informes que apoyasen las nuevas medidas desde un punto de vista empírico o técnico, más allá de los consabidos reparos jurídicos. Así, por ejemplo, se desconoce por qué se sitúa el límite en los 20.000 habitantes para los municipios cuyos servicios deben ser sometidos a coordinación provincial del art. 26.2 LBRL y, en cambio, se fija como límite mínimo los 5.000 habitantes para la creación de nuevos municipios (art. 13.2 LBRL).

### 3.2. *Críticas al contenido*

Desde un punto de vista más sustantivo, las críticas a la reforma en general (y a la regulación de la provincia en particular) pueden sistematizarse en aquellas que se refieren a su oportunidad, a su inconstitucionalidad o bien a las dificultades interpretativas y de aplicación práctica. a) En cuanto a la oportunidad, ya ha quedado apuntado que la reforma es excesivamente economicista, al responder a la exclusiva finalidad de garantizar los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Esto es criticable en tanto que, por un lado, olvida y subordina a estos el resto de principios fundamentales del sistema de gobierno local (principio de autonomía local y democrático, entre otros) y también porque pospone indefinidamente la reforma integral y estructural del régimen local español, necesaria para sistematizar y armonizar las múltiples modificaciones legislativas a las que ha sido sometido el texto original de la LBRL de 1985, pero sobre todo para dar solución a

---

(29) El Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local fue aprobado por el Consejo de Ministros el 26 de julio de 2013, apenas un mes después del dictamen del Consejo de Estado, a pesar de, como decimos, haber incorporado multitud de modificaciones respecto al texto sometido a dictamen.

los verdaderos problemas estructurales del sistema de gobiernos locales que han quedado al margen de la LRSAL, precisamente por la atención exclusiva a la coyuntura económica. La reforma del régimen provincial que ha realizado la LRSAL responde claramente a este carácter parcial y coyuntural, ya que no atiende a los déficits de que estaba aquejada la provincia (financiación condicionada, déficit democrático de su gobierno, deficiente articulación territorial con otras entidades locales supra-municipales, entre otros). Por el contrario, como bien se ha dicho, esta reforma supone una específica aplicación del denominado “Derecho de la Crisis” y no colma, en cambio, la tan reivindicada reforma del régimen local español<sup>30</sup>.

b) Desde una perspectiva constitucional, la reforma ha sido intensamente cuestionada, tanto por la doctrina científica como por los actores implicados<sup>31</sup>. Clara muestra de ello son los diez procedimientos de inconstitucionalidad que han sido interpuestos contra la LRSAL<sup>32</sup>. Sin perjuicio de las referencias que haremos más adelante, al analizar los primeros pronunciamientos que ya ha dictado el Tribunal Constitucional en resolución de algunos de estos procedimientos, sistematizamos a continuación los principales argumentos que se han vertido contra la reforma local por su incompatibilidad con la Constitución. Nuevamente, ejemplificamos la explicación en el caso de la provincia.

En primer término, se cuestiona la vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141 CE). Una simple remisión a lo expuesto al inicio de este estudio en relación con el con-

---

(30) J.L. RIVERO YSERN, *La provincia en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 36, 2014, p. 8.

(31) T. FONT LLOVET, A. GALÁN GALÁN, *La reordenación*, cit., pp. 11-45.

(32) En concreto, entre las comunidades autónomas, han interpuesto recurso de inconstitucionalidad: la Asamblea de Extremadura (núm. 1792/2014), el Consejo de Gobierno de Andalucía (núm. 1959/2014), el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias (núm. 1995/2014), el Parlamento de Cataluña (núm. 1996/2014), el Parlamento de Navarra (núm. 2001/2014), el Parlamento de Andalucía (núm. 2003/2014), el Gobierno de Cataluña (núm. 006/2014), el Gobierno de Canarias (núm. 2043/2014). A estas impugnaciones hay que sumar el recurso de inconstitucionalidad núm. 2002/2014, promovido por más de cincuenta diputados, integrantes de los grupos parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUiA, CHA, La Izquierda Plural; Unión Progreso y Democracia; y Mixto, así como el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4292/2014, presentado por más de 3.000 municipios.



tenido de la reforma pone de manifiesto que las medidas adoptadas por la LRSAL para garantizar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera ha tenido como contrapartida la reducción del nivel de autonomía hasta entonces garantizado por la legislación estatal básica a las entidades locales. Aunque pueden existir matices en algunas medidas, lo cierto es que este es claramente el resultado global y que con él se constata un cambio de tendencia en la función tradicional del legislador estatal respecto de la autonomía local<sup>33</sup>. Frente a etapas anteriores en que la función del legislador básico era la delimitación al alza de la autonomía constitucionalmente garantizada, la LRSAL ha pretendido una clara limitación del poder local y, con ello, una redefinición a la baja de su autonomía. Redefinición que, sin embargo, no debe asimilarse automáticamente a su inconstitucionalidad. Dicho juicio requiere de un análisis más pormenorizado del contenido de cada una de las concretas medidas.

De hecho, en el caso específico de la provincia, como hemos visto, lo que persigue la reforma es un reforzamiento de su posición, a través de una ampliación competencial, con lo que *a priori*, este supuesto, más que de reducción de la autonomía local, parecería ser uno de los pocos de potenciación de la autonomía local (al menos en su versión provincial). Sin embargo, esta lectura debe ser precisada. Así, por ejemplo, siguiendo con el alcance del artículo 26.2 LBRL, al menos son dos los aspectos criticados desde la perspectiva de la autonomía. Por un lado, se cuestiona la afectación a la garantía institucional de la autonomía municipal, ya que esta función “coordinadora” de la provincia conduciría a un claro vaciamiento competencial y funcional de los municipios menores de 20.000 habitantes (que son, en la práctica, la casi totalidad, el 96,15%, de los existentes en España)<sup>34</sup>, a la vez que lesiona su potestad de organización del servicio, núcleo fundamental de la autonomía municipal. Adicionalmente, la intervención en términos decisio-

---

(33) Esta conclusión es compartida casi por la unanimidad de la doctrina. Entre otros, T. FONT LLOVET, A. GALÁN GALÁN, *La reordenación*, cit., p. 11 ss.; F. VELASCO CABALLERO, *Reforma de la Administración local*, cit., p. 67 y ss.; A. BOIX PALOP, *Tres notas explicativas*, cit.

(34) Esta crítica fue formulada ya por el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 567/2013, de 26 de junio.

rios del Ministerio, en única conexión con el criterio del coste efectivo, puede revestir también dudas de constitucionalidad por afectación a la autonomía ya no solo municipal, sino también provincial, en tanto que las facultades de esta última podrían quedar reducidas a las propias de una administración desconcentrada y carente, por tanto, de verdadera autonomía territorial<sup>35</sup>.

En segundo lugar, la reforma local ha sido cuestionada por vulnerar las competencias de las comunidades autónomas<sup>36</sup>. En general, se objeta que, bajo la finalidad de adoptar medidas de racionalización económica que garanticen los principios del artículo 135 CE, la reforma expande excesivamente la competencia legislativa del Estado en materia de régimen y haciendas locales, incidiendo incluso en aspectos de ejecución, claramente propios del ámbito competencial autonómico. Es buena muestra de ello el artículo 26.2 LBRL aquí analizado, respecto del cual la doctrina ha sido unánime en denunciar la falta de título competencial del Estado para atribuir al Ministerio una facultad ejecutiva de decisión sobre la gestión compartida o provincial de los servicios municipales<sup>37</sup>. Finalmente, aunque con carácter más accesorio, se critica también la subordinación del principio democrático (artículo 1.1 CE) a los principios del art. 135 CE, y en particular, en algunas medidas, como la ruptura del monopolio de la facultad del pleno para aprobar los presupuestos de las entidades locales en favor de la junta de gobierno local (DA 16ª LBRL) o bien la limitación de las retribuciones y del régimen de dedicación de los cargos electos (arts. 75bis y 75ter). En este contexto, se ha puesto de manifiesto que reforzar las diputaciones provinciales puede incidir también en la vigencia del principio democrático dentro del conjunto del sistema local. En efecto, se cuestiona el refuerzo de un ente local intermedio, especialmente a través de la posibilidad de que acabe prestando servicios directamente a los ciudadanos, en tanto que no cuenta

---

(35) M. ZAFRA VÍCTOR, *Doble inconstitucionalidad de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*, Cuadernos de Derecho Local, núm. 34, 2014, pp. 55-58.

(36) Este es el argumento principal de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la LRSAL por las comunidades autónomas, pero también había sido ya criticado por la doctrina. Así, cualquiera de las obras citadas en las tres notas precedentes.

(37) F. VELASCO CABALLERO, *Reforma de la Administración Local*, cit., pp. 95-96.

con una legitimación democrática directa, sino solo de segundo grado y en la práctica, altamente mediatizada por los partidos políticos. Y que ello se haga además en detrimento de los municipios, que cuentan con elección directa de sus representantes. En fin, se recuerda que, a pesar de algunas reformas recientes (como precisamente la de las provincias italianas), este tipo de elección sigue siendo excepcional en Europa y contradictorio con la Carta Europea de Autonomía Local<sup>38</sup>.

c) Una última dimensión de las críticas a la reforma tiene que ver con los problemas de interpretación y aplicación que, en la práctica, traen consigo las disposiciones de la LRSAL. Con carácter general, será obligado un esfuerzo interpretativo para armonizar el articulado de la LBRL, construido bajo la finalidad de potenciar la autonomía local, con la reforma, que ha llevado a su reducción. Más allá de esta contradicción de fondo, son múltiples los concretos problemas interpretativos que derivan de la deficiente técnica legislativa de la LRSAL, que dan lugar a lagunas, ambigüedades y antinomias normativas, que hacen difícil su aplicación práctica. En este sentido, es paradigmático lo acontecido con la nueva regulación de las competencias locales, cuyos problemas interpretativos hacen difícil concluir el cumplimiento del objetivo de clarificación competencial, al menos en términos de su ejercicio<sup>39</sup>. Especiales dificultades se observan para la implementación y delimitación entre sí de las distintas funciones provinciales de tipo coordinador y, en particular, con las del artículo 26.2 LBRL, dado el uso amplio y confuso del término “coordinación” en la LRSAL, que en ocasiones parece intercambiarse – sin rigor técnico – con los de cooperación y colaboración. Más allá de los problemas interpretativos, los impedimentos aplicativos surgen también por el grado de implicación de los agentes involucrados. Con carácter general, es conocida la generalizada oposición a la reforma de las comunidades autónomas (casi la totalidad de las no gobernadas por el mismo partido del Gobierno estatal) que, además de en los recursos de inconstitucionalidad contra la LRSAL, se ha traducido

---

(38) Recuérdese que España tiene firmada una reserva del artículo 3.2 de la CeAL, para exceptuar su aplicación sobre las provincias.

(39) M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del régimen local: una honda transformación de las relaciones intergubernamentales*, Cuadernos de Derecho Local, núm. 34, 2014, pp. 147-161.

en distintos intentos de frenar y reinterpretar su desarrollo legislativo<sup>40</sup>. Para el caso de la reforma provincial, se ha destacado también la importancia práctica que tendrá el hecho de las propias diputaciones sean capaces de adaptarse a las nuevas dinámicas que han de generarse como resultado de su nuevo perfil competencial. Al respecto, se hace necesario que las provincias reorganicen sus medios personales y materiales para poder gestionar servicios directamente a los ciudadanos (en los casos, p. ej., del artículo 26.2 LBRL o de los distintos apartados del 36.1 LBRL que así lo disponen) y también que desempeñen un mayor liderazgo sobre el conjunto de los municipios de su territorio para conseguir una efectiva coordinación de sus servicios<sup>41</sup>.

#### ***4. La reforma frustrada: las primeras sentencias del Tribunal Constitucional sobre la LRSAL***

La reforma local está siendo objeto de un intenso control de constitucionalidad, que, en el momento en que cerramos este trabajo, se encuentra todavía abierto. De entre los diez procedimientos de inconstitucionalidad planteados, se han resuelto hasta el momento cuatro de ellos, a través de las sentencias del Tribunal Constitucional 41/2016, de 3 de marzo; 111/2016, de 9 de junio; 168/2016, de 6 de octubre y 180/2016, de 20 de octubre<sup>42</sup>. A continuación, analizamos, con las necesarias advertencias de provisionalidad, los aspectos más destacados de las dos primeras sentencias. No solo por razones temporales, sino porque son las que revisten mayor relevancia, tanto cuantitativa como cualitativa.

##### ***4.1. Alcance general de las primeras sentencias sobre la LRSAL: consti-***

---

(40) Sobre ello, A. GALÁN GALÁN, *La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración*, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. Extra 1, 2015.

(41) R. JIMÉNEZ ASENSIO, *La posición institucional de las diputaciones provinciales a partir de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, *Diario del Derecho Municipal. Iustel*, núm. 17/01/2014.

(42) Se trata, respectivamente, de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por la Asamblea de Extremadura (núm. 1792/2014), el Consejo de Gobierno de Andalucía (núm. 1959/2014), el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias (núm. 1995/2014) y el Parlamento de Navarra (núm. 2001/2014).

*tucionalidad generalizada pero desactivación de la reforma*

Atendiendo a los fallos de las sentencias, la primera impresión puede ser la de un aval generalizado de la reforma, en tanto que son muy pocos los artículos anulados frente al total de impugnaciones analizadas. No obstante, sin negar lo anterior, hay que tener en cuenta que entre los aspectos declarados inconstitucionales se encuentran algunas de las medidas centrales en la estrategia de la reforma y que además otra buena parte de los artículos impugnados queda sometida a concretas interpretaciones del Tribunal – sean llevadas o no al fallo – que matizan claramente el alcance de las pretensiones de la LRSAL. Una visión de conjunto de los pronunciamientos comentados permite una primera valoración bastante ajustada y ofrece respuesta a la mayoría de las críticas de fondo vertidas sobre la reforma.

a) De entrada, en términos de política legislativa, parece claro que gran parte de la estrategia de la reforma queda desactivada, especialmente en lo que a las medidas de reordenación competencial se refiere. En poco o nada quedan la clarificación competencial, bajo el lema “una Administración, una competencia” o la eliminación de las duplicidades y de las competencias impropias. Así resulta de al menos tres decisiones del Tribunal. Primero, por la anulación de las disposiciones relativas a los traslados forzados de competencias locales a las comunidades autónomas en materia de servicios sociales y sanidad y el correlativo sometimiento a interpretación conforme de los traslados en materia de educación (STC 41/2016, Fj 13). Segundo, porque el Tribunal descarta expresamente la posibilidad de interpretar que el listado del artículo 25.2 LBRL (relativo a las materias que pueden ser atribuidas como competencias propias a los municipios) pueda actuar como un *numerus clausus*, de modo que queda claro que el legislador sectorial (tanto el estatal como el autonómico) puede atribuir competencias en otros sectores distintos a los previstos por la ley básica estatal [STC 41/2016, Ffj 10.b) y 12.a)]. En tercer lugar, también se consolida la interpretación doctrinal según la cual las nuevas competencias del artículo 7.4 LBRL son, en realidad, una suerte de «competencias propias generales»<sup>43</sup>, al prever una cláusula que habilita a los entes locales a ejercer competencias en cualquier ámbito material y en los mismos términos de autonomía

---

(43) Esta interpretación ya en F. VELASCO CABALLERO, *Reforma de la Administración Local*, cit., pp. 79-81.

que las competencias propias [STC 41/2016, Fj 12.b)]. Así, paradójicamente, la LRSAL no solo habría dado cobertura al ejercicio de buena parte de las competencias impropias que pretendían eliminarse, sino que habría acabado recurriendo, para ello, a la técnica de las cláusulas generales que precisamente había sido diagnosticada como una de las disfuncionalidades del sistema competencial.

b) Entrando en la fundamentación de las sentencias, es claro que el principal canon de enjuiciamiento es el de la distribución de competencias legislativas entre el Estado y las comunidades autónomas y no el de la autonomía local. Con algunas excepciones notables, el Tribunal Constitucional ampara la intervención legislativa del Estado a través de la LRSAL (STC 41/2016, FFJJ 3 y 4), con fundamento en el título competencial del artículo 149.1.18 CE (bases del régimen local) y, en menor medida, del 149.1.14 CE (hacienda general), descartando a su vez explícitamente la habilitación en el 149.1.13 CE (coordinación general de la economía)<sup>44</sup>. El Tribunal parte de su jurisprudencia tradicional, considerando que el art. 149.1.18 CE permite al Estado concretar la autonomía constitucionalmente garantizada y regular también los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales en su condición de administraciones públicas y que el art. 149.1.14 CE le habilita a regular las instituciones comunes a las distintas haciendas, las relativas a la coordinación entre las haciendas estatal y locales y las que pretendan garantizar la suficiencia financiera (STC 41/2016, Fj 3). La novedad de estas sentencias reside en que explicitan la conexión existente entre estos títulos competenciales y los mandatos de racionalidad económica contenidos en los artículos 31.2 CE (economía), 103.1 CE (eficacia y eficiencia) y 135 CE (estabilidad presupuestaria), de modo que allí donde se identifican fines que pretendan cumplir dichos mandatos se dota de cobertura la competencia del Estado para regular tales medidas de racionalización de las estructuras administrativas (art. 149.1.18 CE) y del gasto público (art. 149.1.14 CE). Dicha regulación tiene sus límites, según el Tribunal, en el necesario respeto a

---

(44) Sobre ello con detalle, 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*, *Anuario del Gobierno Local 2015-2016*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic (en prensa).

la reserva constitucional de ley orgánica en materia de estabilidad presupuestaria (art. 135.5 CE, hoy concretada en la LOEPSF) y a las competencias de las comunidades autónomas y la garantía constitucional de la autonomía local. La argumentación se completa con una idea ya apuntada en anteriores sentencias (STC 103/2013 o 143/2013) y que aquí se confirma: la desvinculación entre garantía de la autonomía local y bases del régimen local, de modo que el legislador estatal básico no está obligado a proteger y maximizar la autonomía local, sino que puede reducir el nivel de autonomía previamente definido por él mismo, con los límites antes apuntados (STC 41/2016, Fj 3).

Siguiendo esta argumentación, el Tribunal ha acabado admitiendo la competencia legislativa del Estado para regular la práctica totalidad de cuestiones analizadas y solo ha declarado inconstitucionales aquellas vulneraciones de las competencias autonómicas en los casos más flagrantes: los traslados directos de competencias de las entidades locales a las comunidades autónomas en materias vinculadas a los servicios sociales y la sanidad (disposiciones transitorias 1ª, 2ª, 3ª y 11ª LRSAL; STC 41/2016, Fj 13)<sup>45</sup> y la incidencia en funciones ejecutivas autonómicas en el ámbito organizativo, como las facultades atribuidas al Ministerio en la coordinación provincial del art. 26.2 LBRL (STC 111/2016, Fj 12), o la imposición de los órganos autonómicos que deban disolver, en su caso, las EATIM y las mancomunidades que incumplan las obligaciones que les imponen las disposiciones transitorias 4ª.3 y 11ª LRSAL, respectivamente (STC 41/2016, FFJJ 7 y 8). A su vez, el Tribunal Constitucional solo ha declarado la inconstitucionalidad de un único precepto de la LRSAL (art. 57bis LBRL) por incumplimiento de una reserva constitucional de ley orgánica, si bien en tal caso no se trata de la reserva del artículo 135.5 en materia de estabilidad presupuestaria, sino de la establecida para regular las relaciones financieras entre el Estado y las comunidades autónomas (art. 157.3 CE; STC 41/2016, Fj 15)<sup>46</sup>.

---

(45) La disposición adicional 15ª LRSAL que prevé los traslados competenciales en materia de educación ha sido declarada constitucional, aunque sometida a la interpretación de los correspondientes fundamentos jurídicos [STC 41/2016, Fj 13 e)].

(46) La reserva de ley orgánica del art. 135.5 CE sí ha sido canon de constitucionalidad para examinar la regulación del plan económico-financiero (art. 116bis LBRL), que el Tribunal ha de-

c) Más allá de la vertiente competencial, en estos pronunciamientos se constata la debilidad de la garantía constitucional de la autonomía local en el ordenamiento español<sup>47</sup>. En efecto, ninguna de las declaraciones de inconstitucionalidad habidas hasta el momento se fundamenta en la vulneración de la autonomía local. A la espera de nuevas sentencias (y en especial, la del conflicto en defensa de la autonomía local), se advierte ya una tendencia del Tribunal Constitucional a avalar la operación de reducción de la autonomía local llevada a cabo por la LRSAL. Sin modificar su jurisprudencia tradicional (que sigue concebido la protección constitucional de la autonomía local como una inconcreta «garantía institucional» que a lo sumo se traduce en un genérico «derecho de los entes locales a participar» en los asuntos de su interés), allí donde examina esta cuestión, se reconoce que la LRSAL reduce la autonomía local, pero se concluye que no vulnera su garantía constitucional. Por el momento, así ha sido en relación con las siguientes medidas: i) sobre la potestad de autoorganización local: la introducción de límites a la creación de nuevos municipios y de EATIM, la supresión de la personalidad jurídica de estas últimas, así como su disolución por falta de rendimiento de cuentas (STC 41/2016, Fj 6) o las limitaciones a la creación de consorcios (STC 41/2016, Fj 8 y STC 180/2016, Fj 7); ii) en el ámbito competencial: la reducción de materias de competencia propia de los municipios, la supresión de las cláusulas generales del art. 25.1 y 28 LBRL, la introducción de múltiples condicionantes y requisitos al ejercicio de las competencias, sean propias, delegadas o el nuevo tipo del art. 7.4 LBRL (STC 41/2016, FFJJ 10, 11 y 12); y iii) medidas de control presupuestario y económico-financiero, especialmente en relación con el plan económico-financiero (STC 180/2016, Fj 8), los informes del interventor en relación con las formas de gestión de servicios públicos (STC 41/2016, Fj 13) y con el control de eficacia del art. 213 LHL (STC 111/2016, Fj 5). Por

---

clarado ajustada a la Constitución al entender que solo complementa y no invade la regulación ya prevista por el art. 21 LOEPSF.

(47) Del diagnóstico de la autonomía local después de estas sentencias nos hemos ocupado en R. GRACIA 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-Instituto de Dret Públic (en prensa).



otra parte, son mucho más escasos los supuestos en los que, tras las sentencias, cabe identificar un efecto ampliador o “dinamizador” de la autonomía local. Además de las ya comentadas interpretaciones expansivas de los artículos 25.2 y 7.4 LBRL, esto solo se predica expresamente del nuevo régimen de fusiones de municipios, en tanto que – según la interpretación jurisprudencial – son los municipios quienes tienen, a través de convenio, la facultad de decisión definitiva sobre la fusión, sin sometimiento, por tanto, a la voluntad de la comunidad autónoma ni del Estado (STC 41/2016, Fj 6).

d) Menor peso en el conjunto de las sentencias tiene el principio democrático como canon de constitucionalidad de la LRSAL. Salvo error por nuestra parte, solo aparece explícitamente al declarar la inconstitucionalidad de la disposición adicional 16<sup>a</sup> LBRL<sup>48</sup>, relativa a la competencia de la junta de gobierno local para aprobar los presupuestos (STC 111/2016, Fj 8). Sin poder entrar ahora en un análisis detallado de esta cuestión<sup>49</sup>, el esfuerzo argumentativo (aunque un tanto alambicado) del Tribunal merece que destaquemos al menos dos consideraciones generales y una de alcance más concreto. De entrada, la sentencia ratifica la jurisprudencia constitucional sobre la estrecha relación entre los principios de autonomía y democrático, afirmando que el segundo es el fundamento del primero, en tanto que la voluntad de la comunidad local se cumple a través de la atribución de competencias y participación suficiente a las entidades locales. Autonomía y democracia están, por tanto, indisolublemente unidas, como específicamente se prevé en el preámbulo de la Carta Europea de Autonomía Local, al cual alude explícitamente el Tribunal Constitucional. En segundo lugar, se destaca el carácter esencial y fundamental del principio democrático en el conjunto del sistema constitucional español (art. 1.1 CE), que exige que su

---

(48) El examen de la limitación del régimen de retribución y dedicación de los cargos electos locales ha sido resuelto por el Tribunal Constitucional valorando su adecuación al derecho de participación en los asuntos públicos y no estrictamente al principio democrático (STC 111/2016, Fj 5).

(49) Para dicho análisis en profundidad, A. GALÁN GALÁN, *Principi democràtic i pressupostos municipals. L'aprovació dels pressupostos per part de la Junta de Govern Municipal*, en A. GALÁN GALÁN (COORD.), *Nous governs locals: regeneració política i estabilitat pressupostària*, Institut d'Estudis Autònoms (en prensa).

sacrificio deba justificarse en razones que lo compensen con beneficios mayores. Aplicando este criterio al caso concreto, el Tribunal – en tercer lugar – afirma que atribuir a la junta de gobierno local la competencia para aprobar los presupuestos y privar al pleno de ella (aunque sea excepcionalmente) supone un sacrificio “enorme” para el principio democrático, que no puede ser compensado con los eventuales beneficios que, al evitar situaciones de bloqueo institucional, pueda tener sobre el principio de estabilidad presupuestaria.

#### ***4.2. El modelo de competencias provinciales tras el control de constitucionalidad de la LRSAL: ¿en qué queda el refuerzo provincial?***

El control de constitucionalidad realizado sobre la LRSAL ha tenido por objeto buena parte de los nuevos preceptos relativos a las competencias provinciales (STC 41/2016, Fj 15 *in fine*; y sobre todo, STC 111/2016, de 9 de junio, FFJJ 9 a 12<sup>50</sup>). En términos globales, el Tribunal considera constitucional toda la regulación sobre la que se pronuncia [arts. 26.2, 36.1.c), e), g), 36.2.a) 2º párrafo y 116bis.3 LBRL], con la ya citada excepción de los incisos que en el artículo 26.2 LBRL se refieren a las facultades atribuidas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que quedan anulados. No obstante, queda sometida a interpretación conforme la constitucionalidad de las competencias previstas en los artículos 36.1.g) y 36.2.a) 2º. párrafo LBRL (STC 111/2016, Fj 11 y 12). De este control de constitucionalidad pueden derivarse una serie de consecuencias que, aunque presentan especificidades, son manifestaciones concretas de las tendencias generales que acabamos de exponer. a) En primer lugar, la desactivación de los objetivos de la LRSAL, aunque más matizada, parece también clara en lo que a la reforma provincial se refiere. En términos generales, el pretendido refuerzo de la provincia y entes equivalentes queda modulado por la reducción generalizada que, a través de la interpretación del Tribunal Constitucional, se hace de las facultades de intervención atribuidas por la LRSAL a la provincia. Esta reducción tiene esencialmente dos expresiones.

La primera se refiere al freno que se produce en el reconocimiento de

---

(50) En cuanto a la provincia, las SSTC 168/2016 (Fj 5) y 180/2016 (Fj 3) reiteran los pronunciamientos previos.

competencias materiales a las provincias (de prestación de servicios supramunicipales), en la medida en que, por vía interpretativa, quedan transformadas en competencias meramente instrumentales (de apoyo y coordinación de los municipios) o, en última instancia, sometidas a la voluntad municipal<sup>51</sup>. Esta transformación se produce, aunque con distinta intensidad, en el examen de las dos competencias que inicialmente podrían considerarse de este tipo. De entrada, esto es claro en el caso del apartado g) del 36.1 LBRL, referido a competencia provincial para «la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en municipios de menos de 20.000 habitantes». Para el Tribunal, la constitucionalidad de este precepto queda condicionada a una determinada interpretación que garantice la autonomía municipal. En esencia, esta interpretación supone entender que la previsión impugnada no transfiere en bloque a la diputación provincial la prestación de estos servicios en los municipios de menos de 20.000 habitantes, sino que, en realidad, se trata de una concreción de la función más general de «asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión», ya prevista por el art. 36.1.b) LBRL<sup>52</sup>. Con esta interpretación las provincias no están habilitadas a prestar servicios de ámbito supramunicipal en dichos municipios, sino solo a cooperar con ellos que serán quienes, por tanto, decidan si prestarlos por sí mismos o con la ayuda de la provincia. En un sentido similar queda condicionada la intervención de la provincia en el art. 36.1.c) *in fine* LBRL, que atribuye a la provincia la competencia para «prestar el servicio de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes y el de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no los presten», que son dos servicios que no son de prestación obligatoria para los municipios según el art. 26.1 LBRL.

---

(51) Sobre la distinción entre competencias materiales e instrumentales de la provincia, nos hemos ocupado en nuestra tesis doctoral (La articulación competencial del gobierno local supramunicipal en el Estado autonómico, 2014, inédita) y en R. GRACIA RETORTILLO, *Las provincias*, cit., pp. 199-221.

(52) Esta interpretación era la que había defendido F. VELASCO CABALLERO, *Reforma de la Administración Local*, cit., pp. 96-97.

El Tribunal Constitucional aclara que aquí la prestación provincial de estos servicios se considera “subsidiaria” a la municipal, como parecía derivarse de la literalidad del precepto («cuando éstos no lo presten») y así lo confirma la STC 111/2016 (Fj 10). En definitiva, dos interpretaciones que dejan la eventual atribución de competencias materiales a la provincia en manos de la voluntad municipal y que, por tanto, suponen un freno considerable a la finalidad de reforzar la provincia desde un punto de vista cualitativo.

En segundo lugar, la reducción del ámbito de intervención provincial llevada a cabo por las sentencias comentadas se manifiesta también en la reconducción, por vía interpretativa, de algunas facultades de coordinación – que estaban llamadas a ser centrales en la reforma – a funciones de asistencia o cooperación con los municipios<sup>53</sup>. Esta tendencia se observa al menos en el examen de dos de los preceptos impugnados. En primer término, en el artículo 26.2 LBRL, que se refiere a la conocida función de coordinación de la provincia sobre unos determinados servicios mínimos obligatorios en los municipios de menos de 20.000 habitantes y que atribuía a la provincia la facultad de proponer la forma de gestión del servicio más eficiente en atención al criterio de los costes efectivos, para que acabara decidiendo la Administración estatal. En una interpretación algo forzada técnicamente, el Tribunal Constitucional afirma que la coordinación es aquí “voluntaria”. En concreto, la STC 111/2016 pone en valor la referencia que el art. 26.2 LBRL hace a la «conformidad con los municipios» para afirmar que «la puesta en marcha de las fórmulas de gestión que planifica la provincia depende, precisamente, de la voluntad municipal», que es el verdadero “criterio deter-

---

(53) De acuerdo con su concepción tradicional en el ordenamiento español, la “coordinación” en sentido estricto supone un cierto poder de dirección del coordinante sobre el coordinado, sin que se altere ni el ejercicio ni la titularidad de las competencias, pero introduciendo un cierto grado de obligatoriedad en la relación interadministrativa. En cambio, la cooperación se basa en la igualdad entre las partes y, por tanto, en la voluntariedad. En este sentido, la transformación apuntada de las funciones coordinadoras de la provincia en funciones de cooperación y asistencia vendría a suponer una pérdida cualitativa de sus facultades sobre los servicios municipales. Véase, por ejemplo, A. PALLARÉS SERRANO, *El concepto de coordinación en nuestro ordenamiento jurídico: diferenciación con el concepto de cooperación y colaboración y relación con el concepto de integración*, *Revista española de derecho administrativo*, núm. 131, 2006, pp. 485-515.

minante” de esta competencia [Fj 12.d)]. El municipio puede oponerse a cualquiera de las técnicas propuestas por la diputación o bien puede consentir someterse a la coordinación provincial, que, por tanto, será, en todo caso, voluntaria.

Aunque de forma menos explícita, también parece mutarse la naturaleza de la referencia que el artículo 36.1.e) LBRL hace a las «funciones provinciales de coordinación del artículo 116bis» LBRL, que, en su apartado 3, prevé la coordinación provincial de las medidas de ámbito supramunicipal que estén contenidas en los planes económico-financieros aprobados por las entidades locales. No obstante, en tanto que el mismo artículo atribuye a la provincia de la función de «asistencia» a las entidades locales y «colaboración con la comunidad autónoma» en el «seguimiento y aplicación» de estos planes, el Tribunal parece asimilar ambas funciones a las de cooperación y asistencia o a cuanto menos reducir la relevancia del carácter obligatorio de la coordinación (STC 41/2016, Fj 15 *in fine*).

b) Por otra parte, conviene advertir que, en el caso de las competencias provinciales, el análisis de la autonomía local es prioritario frente al contraste con las reglas de la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. De hecho, lo habitual en la argumentación del Tribunal es que se pronuncie primero sobre el respeto a la autonomía local y, una vez constatado este, y casi sin solución de continuidad, afirme al carácter “básico” de la regulación y, por tanto, su conformidad con el reparto de competencias legislativas entre el Estado y la comunidad autónoma. Desde esta perspectiva, solo cabe recordar que las sentencias comentadas han avalado la competencia legislativa básica del Estado para regular las competencias provinciales enjuiciadas [arts. 26.2, 36.1.c), e), g) y 36.2.a)], excepto en lo que se refiere a las facultades ministeriales del art. 26.2 LBRL, que son consideradas un exceso del legislador estatal, al tratarse de funciones ejecutivas que corresponden a la comunidad autónoma [STC 111/2016, Fj 12 d)]. En concreto, el Tribunal mantiene que, por regla general, el Estado solo puede atribuir competencias a las entidades locales en las materias en las que él tenga competencia legislativa, aunque admite a su vez que las bases estatales «pueden llegar a prefigurar específicamente el poder local en materias de competencia autonómica, pero solo para atri-

buir directamente competencias locales, si ello no supone un obstáculo a las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas (STC 214/1989, Fj 12), y para garantizar un núcleo homogéneo de derechos prestacionales del vecino». Este argumento del núcleo homogéneo de derechos de los vecinos es utilizado expresamente para justificar la competencia del Estado para regular la función de la provincia del art. 36.1.c) *in fine* LBRL, incluso aunque se refiere a servicios municipales no obligatorios (STC 111/2016, Fj 10).

c) En cuanto a la autonomía local, interesa poner de relieve que el parámetro de constitucionalidad de la regulación de las competencias provinciales no es la autonomía provincial, sino la autonomía municipal constitucionalmente garantizada. Como recuerda el Tribunal, una redefinición al alza de las competencias provinciales puede conllevar la consiguiente reducción de las competencias municipales, de modo que lo que debe asegurarse es «el respeto a la garantía constitucional de la autonomía municipal, que exige que los municipios puedan intervenir en los asuntos que les afectan con un grado de participación tendencialmente correlativo a la intensidad de sus intereses» (STC 111/2016, Fj 9).

Junto a los casos ya vistos, en los que se garantiza la máxima intervención municipal y se relega la provincial a un plano subsidiario [arts. 26.2, 36.1.c) *in fine*, e) y g) LBRL], cabe añadir ahora, desde esta perspectiva, otros dos supuestos en los que el Tribunal acaba garantizando una participación menor y/o más inconcreta al municipio, pero que en todo caso, salvan el respeto al mínimo constitucional exigido. Primero, el art. 36.2.a).2º párrafo LBRL, que prevé que la diputación incluya en el plan provincial de obras y servicios fórmulas de prestación unificada o supramunicipal de servicios municipales cuando crea que ello puede reducir los costes efectivos. Al respecto, la STC 111/2016 impone que solo será constitucional si se interpreta en el sentido de que «necesita de complementos normativos que, en cualquier caso, deben dejar márgenes de participación a los municipios» en referencia a que la legislación autonómica prevea que los municipios participen con carácter previo a la elaboración y aprobación de los planes provinciales [Fj 12.c), reiterado por la STC 180/2016, Fj 3]. En los mismos términos sustantivos se interpreta la falta de concreción normativa de art. 36.1.c) LBRL (que se refiere, en su primera parte, a la «coordinación de la prestación uni-

ficada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial»), aunque, en este caso, no se lleva tal interpretación al fallo [STC 111/2016, Fj 12.a)].

d) En relación con el principio democrático, se detecta en las sentencias comentadas una minusvaloración en su proyección sobre el nivel provincial. Así se deriva, a nuestro juicio, de la única referencia sustantiva expresa que hasta el momento ha hecho el Tribunal Constitucional en el control sobre la LRSAL, cuando afirma: «la legitimidad democrática indirecta con que cuenta la diputación provincial podrá discutirse políticamente, no obstante, siendo una opción constitucionalmente posible, no puede alzarse en obstáculo a intervenciones del legislador básico favorables a una ampliación de las competencias provinciales» (STC 111/2016, Fj 10 *in fine*). Sin poder entrar ahora en mayores valoraciones, conviene recordar que, en efecto, la Constitución española admite tanto un sistema de legitimación democrática directa como indirecta para las provincias, y que la tradición histórica española ha acogido esta última opción, pero, a nuestro juicio, la apuesta por una potenciación de las funciones provinciales (especialmente si son en detrimento del municipio y para adoptar competencias de carácter material) debe ajustarse a una ponderación más rigurosa con el principio democrático que garantice un mejor rendimiento de cuentas ante los ciudadanos.

e) Para acabar, no podemos dejar de constatar un último efecto de todo este control de constitucionalidad. Y es que, al menos por el momento, el resultado de la intervención del Tribunal Constitucional, aunque puede haber excepciones, no ha servido para disipar la inseguridad jurídica que trajo consigo la reforma local para los aplicadores del derecho. En el caso de las competencias provinciales, no solo siguen vigentes muchos interrogantes en cuanto a la interpretación y aplicación de la nueva regulación (como las formas en que se concreta la participación de los municipios en los mecanismos de coordinación provincial), sino que además, en otros casos, la literalidad de algunos preceptos choca ahora con la interpretación jurisprudencial [p. ej., las referencias a la coordinación “voluntaria” en el art. 26.2 LBRL, o el carácter solo de cooperación y asistencia de la competencia de prestación supramunicipal de servicios del art. 36.1.g) LBRL].

### *5. La reforma pendiente: ¿una reforma constitucional?*

El camino recorrido hasta aquí nos muestra que la denominada “reforma local” ha quedado frustrada en sus objetivos centrales, sobre todo en lo que a la reordenación competencial se refiere. En cambio, por el momento, sí es posible afirmar que pueda acabar consolidando una cierta recentralización autonómica (regional) y una limitación de la autonomía local. Menos intensas y más matizadas de lo que inicialmente se pretendía, pero claramente perceptibles respecto a la legislación previa a la LRSAL. El caso de la nueva regulación de las competencias provinciales resulta paradigmático en cuanto a la desactivación de la reforma. Así, el objetivo inicial de refuerzo de las provincias a través de su ampliación competencial ha quedado en una mera ampliación cuantitativa de funciones que son una simple concreción de las atribuciones instrumentales que ya venía desarrollando hasta el momento, sin que hayan fructificado todavía ni la atribución de competencias verdaderamente materiales a la provincia ni la pretendida potenciación de sus funciones coordinadoras sobre las de cooperación y asistencia.

En este contexto, sigue pendiente, por tanto, una verdadera reforma estructural, integral y sistemática del modelo de gobierno local español, que atienda a una perspectiva global y ponderada de los distintos principios fundamentales en juego, que ponga en valor la estrecha vinculación que, como se ha puesto de manifiesto, existe entre autonomía local y democracia.

A reserva de los pronunciamientos que están por llegar, lo que, en última instancia, viene a indicar el caso de la LRSAL es que, desde la perspectiva de las entidades locales, el problema no radica en el alcance de la reforma legislativa, ni siquiera en la interpretación y el juicio realizados por Tribunal Constitucional, sino más bien – y esto quizá ya no es una novedad a estas alturas del desarrollo del Estado autonómico – en el amplio margen que el texto constitucional otorga al legislador en la definición de la autonomía local. Es cierto que las técnicas hermenéuticas no han variado sustancialmente en la jurisprudencia constitucional desde 1981, también lo es que la LRSAL es por primera vez en tiempo una norma claramente recentralizadora y reductiva de la autonomía local, pero no se puede negar que antes o después habrá que afrontar también el reto de una reforma constitucional que tenga por objeto la



autonomía local. En el contexto descrito, parece claro que la verdadera consolidación de la autonomía local pasa ineludiblemente por residenciar de la forma más clara posible y al máximo nivel normativo la reserva para los gobiernos locales de un ámbito de poder propio que les permita gestionar y decidir una parte importante de los asuntos públicos, como, por otra parte, exige ya hoy la Carta Europea de Autonomía Local. Por el momento, aunque el debate parece haberse avivado en los últimos meses, existen pocos indicios que hagan pensar que vaya a ser así, al menos en el corto plazo<sup>54</sup>.

---

(54) Véase, entre otros, el diario *El País* de 6 de diciembre de 2016, cuyo titular afirmaba: *Rajoy enfría las peticiones de todos los partidos para modificar la Constitución*. [http://politica.elpais.com/politica/2016/12/06/actualidad/1481016518\\_444044.html](http://politica.elpais.com/politica/2016/12/06/actualidad/1481016518_444044.html) [última consulta 7 de diciembre de 2016].

