

Sobre la pervivencia de la cláusula general de competencia municipal. Una reflexión interpretativa

JOSÉ LUIS CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR
*Catedrático de Derecho Administrativo.
Profesor emérito de la Universidad
de Santiago de Compostela*

- 1. Introducción. Una referencia previa a la idea de “asuntos locales”**
- 2. El artículo 137 de la Constitución española (CE) y la cláusula general de competencia municipal. La interpretación del artículo 25-1.º de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL): su naturaleza de norma competencial. Una propuesta interpretativa de su contenido y de su relación con el artículo 25-2.º LBRL**
- 3. La necesidad de una interpretación conjunta o integradora de los artículos 25-1.º y 7-4.º LBRL. La existencia de una única cláusula general competencial: sus requisitos o condicionamientos; la previsión de informes previos y vinculantes**
- 4. Conclusión**
- 5. Bibliografía**

Resumen

La cláusula general de competencia constituye una técnica fundamental en la determinación de las competencias de los municipios. A través de una interpretación conjunta de las normas contenidas en los artículos 25-1.º y 7-4.º de la LBRL de 1985 es posible afirmar su pervivencia en dicho texto legal después de la reforma operada en sentido restrictivo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

Palabras clave: competencias municipales; cláusula general de competencia municipal; asuntos locales.

Artículo recibido el 05/05/2025; aceptado el 06/05/2025.

The persistence of the general municipal competence clause: An interpretive reflection

Abstract

The general competence clause serves as a fundamental mechanism for delineating the powers of municipalities. This article, through a comprehensive interpretation of the provisions set forth in Articles 25-1 and 7-4 of the 1985 LBRL, asserts the clause's continued validity within this legal framework, notwithstanding the restrictive amendments enacted by Law 27/2013, of December 27, on the Rationalization and Sustainability of Local Administration (LRSAL).

Keywords: municipal competences; general municipal competence clause; local affairs.

1

Introducción. Una referencia previa a la idea de “asuntos locales”

Se cumplen cuarenta años de la vigencia de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL), que, con importantes modificaciones en 1999, 2003 y, sobre todo, 2013, ha venido rigiendo nuestro régimen local. Constituye esta efeméride una especial ocasión para volver a reflexionar sobre algunas de las muchas cuestiones que abordó dicha ley y que, en cierto modo, siguen todavía hoy en día abiertas al debate. En este sentido me ha parecido oportuno volver sobre una temática como la de la cláusula general de competencia municipal, a la que en el pasado había dedicado algunas reflexiones¹ y sobre la que, a mi juicio, no se ha llegado todavía a conclusiones que puedan considerarse definitivas. En estas líneas reiteraré en gran parte algunas de las opiniones que ya había sostenido antes y que todavía me siguen pareciendo adecuadas para desentrañar el verdadero significado de la citada cláusula general, que, a mi modo de ver, sigue luciendo en el texto actual de la LBRL, a pesar de la profunda y también contradictoria reforma que, en este punto y en sentido restrictivo, sufrió en 2013; reforma que, como es conocido, aspiraba a lograr nada menos que una “clarificación” de las competencias municipales. En definitiva, lo que pretendo con estas líneas es, simplemente, volver a examinar los argumentos que en su momento expuse sobre el alcance de

1. Carro Fernández-Valmayor (2000, 2017).

la cláusula general en el texto reformado de la LBRL y que, como acabo de indicar, sigo considerando de alguna utilidad para superar las evidentes deficiencias técnicas de las que, en nuestro tema, adolecía la reforma operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL); reforma, por lo demás, vinculada, como es conocido, a una concreta situación de crisis económica que le dio un evidente carácter coyuntural y que, si afectó restrictivamente al alcance de la cláusula general, esta se mantuvo, en todo caso, en el texto legal reformado.

Antes que nada, convendría recordar en estas líneas introductorias que la explicación histórica de la existencia de una cláusula general de competencia municipal hay que buscarla en la idea de “asuntos locales” (o de asuntos particulares de la comunidad vecinal), alumbrada en los momentos iniciales de la Revolución Francesa (artículo 49 del Decreto de 14 de diciembre de 1789) y llamada a constituir la raíz misma del concepto de autonomía municipal. Idea que, como es sabido, emergerá con fuerza en el momento de la Restauración y sobre ella se montará, precisamente, todo el debate sobre la descentralización. La vieja idea revolucionaria del “poder municipal” fue considerada por los doctrinarios como el fundamento mismo de las libertades locales, de las que se derivará, justamente, la afirmación de la existencia de una categoría de asuntos que serían “propios” de cada colectividad vecinal y que, por ello, tendrían que ser gestionados por esta con total autonomía².

Lo que, en todo caso, me interesa destacar ahora es, simplemente, que la idea de los asuntos locales, con independencia de las polémicas sobre su concreto contenido, va a ser acogida, bajo formas diversas, en los principales ordenamientos jurídicos europeos como criterio esencial de las competencias propias de los municipios. Ciertamente es también que, dada la natural variabilidad de los asuntos locales, sometidos inevitablemente a la evolución misma de las condiciones políticas y socioeconómicas de cada momento, las distintas legislaciones de régimen local se vieron obligadas con frecuencia a albergarlos en una cláusula general ante el hecho de la imposibilidad de encontrar, por las razones apuntadas, unos asuntos locales “por naturaleza”, inmutables en su contenido al paso del tiempo y al desarrollo de la sociedad³; precisamente este condicionamiento histórico del contenido de los asuntos locales explica el fenómeno, subrayado especialmente por la doctrina alemana⁴, de un continuo proceso de desapoderamiento de muchas competencias conside-

2. Cfr. Burdeau (1977: 770, 773).

3. *Semper manet*, tituló J.-M. Pontier, de manera muy significativa, su estudio sobre la cláusula general de competencia (Pontier, 1984).

4. Fenómeno que ya había advertido U. Scheuner (1973: 23-25), y que, en la actualidad, viene subrayado por la mayoría de la doctrina alemana.

radas propias de las Entidades municipales a favor de otras Administraciones mediante la afirmación de la pérdida del carácter “local” de muchos asuntos (*Entörtlichung*) y su directa asunción por parte de estas (*Hochzonung*). Recuérdese a este respecto que, frente a esta situación, la conocida sentencia Rastede de 23 de noviembre de 1988 del Tribunal Constitucional alemán⁵ había afirmado contundentemente que el legislador solo podría sustraer a los municipios una competencia de marcado carácter local por motivos de interés general y que simples motivos de índole administrativa, económica o de ahorro no justificarían, por sí mismos, un desplazamiento de competencias municipales a instancias superiores, salvo si el ejercicio de las mismas supusiese un crecimiento desproporcionado de los costes.

Con independencia de este ilustrativo ejemplo de Derecho comparado, creo que, en un plano teórico, se podría, en todo caso, afirmar con fundamento que la competencia general de los municipios (vinculada, pues, a la idea de asuntos locales) constituiría, por su propia naturaleza, un componente fundamental de su autonomía, vista dicha autonomía como una garantía institucional objetiva sobre la gestión por aquellos de todos los asuntos que afectasen directamente a la comunidad vecinal. Es, por lo demás, bastante significativo constatar, como ha quedado ya señalado, la frecuente apelación que muchos ordenamientos han hecho a la cláusula general para determinar el ámbito competencial propio de la actuación municipal, lo que, de alguna forma, vendría a demostrar la existencia de una cierta necesidad objetiva a la hora de establecer un ámbito propio de actuación de los municipios ante la dificultad de delimitar dicho ámbito de una forma general y completa a través de una lista competencial exhaustiva o de una normación sectorial, las cuales no estarían exentas de un carácter coyuntural y siempre incompleto. De otro lado, convendría, quizás, dejar también apuntado que las críticas minoritarias a la existencia de la cláusula general como una de las principales formas de determinación de las competencias municipales no han logrado sobreponerse a los convincentes argumentos en contra de la mayoría de la doctrina⁶, entre los cuales sobresale por su importancia la afirmación de que la legitimación democrática de los municipios demanda la existencia de un campo propio de decisión autónoma, que con creces cumple la cláusula general, incompatible, por cierto, con la reducción de la posición constitucional de aquellos a una mera participación en procesos de decisión superiores⁷.

5. BVerfGE, 79, 127 y ss.

6. Cfr. la bibliografía citada en Carro Fernández-Valmayor (2000, 1998).

7. Cfr. las consideraciones de García Roca (2000: 50-53). También, Font y Galán (2016: 16-18). Sobre el principio democrático como fundamento de la autonomía local, *vid.* igualmente las

2

El artículo 137 de la Constitución española (CE) y la cláusula general de competencia municipal. La interpretación del artículo 25-1.º de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL): su naturaleza de norma competencial. Una propuesta interpretativa de su contenido y de su relación con el artículo 25-2.º LBRL

Hechas las anteriores consideraciones introductorias, a continuación trataré de exponer, con base en la Ley 7/1985 (LBRL), algunas reflexiones interpretativas sobre la debatida cuestión de la pervivencia actual de la cláusula general de competencia municipal que, originariamente, se contenía en su artículo 25-1.º, el cual, tras la reforma operada por la citada Ley 27/2013 (LRSAL), quedó redactado de la forma siguiente: “el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo”.

He de señalar antes que nada que si, como ya he indicado en otro lugar⁸, fuese posible derivar del artículo 137 de la Constitución española (CE) una competencia general de los municipios en lo referente a la gestión de todos los asuntos que directamente afecten a la comunidad vecinal, no podría evitarse el tener que adjudicar a toda norma que contuviese la cláusula general de competencia municipal una cierta naturaleza declarativa o confirmativa de la existencia de dicha competencia. Otra cosa sería, naturalmente, afirmar que el artículo 137 CE constituye solo el fundamento constitucional de la introducción de la misma en el ordenamiento local. Fundamento constitucional, por cierto, que se vería, en todo caso, reforzado y ampliado por la declaración contenida en el artículo 4-2.º de la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 (ratificada por España en 1988) cuando se refiere a la iniciativa de las Entidades locales “en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad”.

Si se considerase que el artículo 137 CE, antes que una norma de carácter competencial directamente aplicable, contiene un “mandato de optimización”⁹ de la autonomía de los municipios en la gestión de sus pro-

sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC) 103/2013, de 25 de abril, F. J. 6, y 111/2016, de 9 de junio, F. J. 8.b).

8. Carro Fernández-Valmayor (2000: 54; 2007: 26-27). *Vid.* también Ortega Álvarez (2000: 39-40); Barnés (1997: 91, 95).

9. *Vid.*, en este sentido, la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 64/2025, de 13 de marzo (F.J. 6.b), y la crítica sobre este punto contenida en el voto particular que acompaña a dicha sentencia.

pios intereses (o, más exactamente, de los intereses de la comunidad vecinal), es claro que dicha “optimización” habría de traducirse, forzosamente, para ser fiel a su propio significado literal, en el reconocimiento por el ordenamiento local de una competencia universal municipal en la gestión de aquellos intereses; reconocimiento, por lo demás, que no sería incompatible con el paralelo establecimiento por parte del legislador competente de una lista de materias en las que considerase que, en todo caso, estaría presente un evidente interés local. Esta situación es, precisamente, por la que ha optado la LBRL de 1985, aun después de la reforma de 2013, y que, en este sentido, ha sido respetuosa con lo que se podría considerar, desde el punto de vista del artículo 137 CE, como el contenido esencial de la autonomía municipal; contenido esencial que, por otra parte, no podría ser desconocido mediante la ponderación de dicha autonomía con otros principios constitucionales. En definitiva, el vigente contenido de la LBRL ha mantenido, con algunos condicionamientos a los que me referiré más adelante, la técnica de la cláusula general en la determinación de las competencias municipales, lo cual justifica la propuesta de una nueva reflexión interpretativa sobre su actual alcance y significado¹⁰.

Desde un punto de vista sistemático mi reflexión debe comenzar necesariamente por el citado artículo 25-1.º LBRL, donde, en mi opinión, se sigue conteniendo, a pesar de las modificaciones introducidas en su texto por la reforma de 2013, una parte de la cláusula general de competencia municipal. Sigo creyendo que todo análisis de la misma debería partir necesariamente, a mi juicio, de la afirmación de la naturaleza de verdadera norma jurídica (como, por lo demás, de todas las de la LBRL) del contenido del citado artículo 25-1.º LBRL, cuyo carácter de norma competencial vendría reforzado por su significativa ubicación en el capítulo III del Título II de la LBRL, dedicado, precisamente, a las competencias municipales. He de añadir, además, que, como es conocido, es algo completamente normal que el ordenamiento jurídico general utilice, en algunas ocasiones y por diversas razones, la técnica regulatoria de las cláusulas generales, sin que por ello tenga que ponerse en cuestión la naturaleza normativa de las mismas. No consideraría jurídicamente correcto, por consiguiente, en el caso concreto

10. Cfr. las consideraciones que hace Velasco Caballero (2009: 51; 2014: 55; 2017: 28, 40). Si el “mandato de optimización” que, según este autor, contiene el artículo 137 CE se traduce en el máximo posible de autonomía local, es claro que dicho objetivo se alcanzaría, evidentemente, como se afirma en el texto, a través de la previsión de una competencia general o universal de los municipios. Por lo demás, este mismo autor afirma que “no hay inconveniente constitucional en que el Estado (ex art. 149.1.18 CE) atribuya a los municipios una competencia *universal* o general”. Medina Alcoz (2016: 209) ha afirmado también que el artículo 149.1.18 CE “permite al Estado atribuir directamente competencias locales mediante cláusulas generales”.

de la cláusula general del artículo 25-1.º LBRL, hablar de un mero “pórtico” de las competencias reguladas en la Ley, que nada dice desde un punto de vista técnico-jurídico, ni tampoco, por la misma razón, adjudicar a dicha cláusula un simple carácter “introdutorio” de una posterior regulación material. Es claro que estas afirmaciones harían del contenido del artículo 25-1.º LBRL algo absolutamente superfluo¹¹ y no tendría sentido, por ello, aplicarle ninguna regla interpretativa. Más aceptable desde un punto de vista estrictamente jurídico sería la afirmación de que el artículo 25-1.º LBRL no contendría una norma competencial, sino que constituiría, simplemente, la descripción de la capacidad jurídica de los municipios¹². Conceptualmente, sin embargo, la idea de “capacidad jurídica” habría de venir identificada, a mi juicio, con la aptitud del municipio para ser titular de relaciones jurídicas, lo cual, en definitiva, no tendría nada que ver con la norma del artículo 25 LBRL, referida a la cláusula general competencial y a las materias de interés local. Por esta razón la idea de capacidad jurídica debería vincularse, más bien, con el contenido del artículo 5 LBRL (en la redacción efectuada por la Ley 11/1999, de 21 de abril) e, incluso, con el artículo 4-1.º LBRL, en cuanto que, en el Derecho público, dicha idea abarca también el conjunto de potestades que el ordenamiento jurídico ha atribuido a las Entidades locales.

La naturaleza competencial de la norma del artículo 25-1.º LBRL sería, de otro lado, manifestación de la especial posición que detentan los municipios respecto de las leyes, pues la garantía constitucional de la que gozan los diferencia, de manera esencial, del conjunto de las Administraciones públicas. En este sentido, la gestión autónoma de los asuntos propios de la comunidad vecinal, en cuanto ámbito privativo de actuación municipal protegido constitucionalmente, haría que la ley, en dicho ámbito y sin perjuicio de las atribuciones competenciales concretas que pudiese efectuar, solo pudiese operar como marco o límite externo dentro del cual se ejercitaría ese “derecho a la espontaneidad” (o al “desenvolvimiento de nuevas tareas”) que, con base constitucional, asistiría a los municipios y que, precisamente, encontraría su plasmación jurídica en la cláusula general de competencia¹³. Todo

11. Hablan del artículo 25-1.º LBRL como simple “pórtico” de la lista contenida en el 25-2.º LBRL, Díaz Lema (2013: 69; 2014: 116) y Arias Martínez (2015: 22). Valcárcel Fernández (2017: 244) afirma que el artículo 25-1.º LBRL tendría una “utilidad meramente conceptual-introdutoria” del contenido del artículo 25-2.º LBRL. Domínguez Martín (2024: 236, 243) utiliza las expresiones “previsión genérica” y “genérica capacidad” para describir el contenido del artículo 25-1.º LBRL.

12. Rivero Ysern (2014: 29) habla de “cláusula genérica de declaración de capacidad”. En el mismo sentido, Morillo-Velarde Pérez (2014a: 80, 84; 2014b: 76); Navarro y Zafra (2014: 55).

13. Un conocido dictamen del Consejo de Estado de 23 de febrero de 1995 (Recopilación de Doctrina Legal, 1995, pp. 409-422; en concreto, pp. 417 y ss.), que tuvo gran eco en la doctrina, declaró, rectificando su posición anterior y apoyándose en el artículo 55 del Texto Refundido de 1986, que “la autonomía política y jurídica de los Entes locales explicaría que su vinculación a la

ello, por cierto, tiene, de otra parte, una incidencia directa sobre la potestad municipal de ordenanza en el campo cubierto por dicha cláusula, tal como ha puesto de manifiesto la jurisprudencia del Tribunal Supremo¹⁴.

La competencia general municipal derivada de la cláusula general del artículo 25-1.º LBRL viene, por su misma esencia, vinculada a un concepto jurídico indeterminado como es el de los “intereses de la comunidad vecinal”, en cuyo proceso de determinación, y de acuerdo con la propia LBRL (artículo 2-1.º), ha de tenerse en cuenta, necesariamente, la capacidad de gestión de cada municipio (vinculada, naturalmente, a su envergadura). Por esta razón el ejercicio de la competencia general municipal, al depender en cada caso de dicha capacidad de gestión, traerá lógicamente como consecuencia una cierta “expansividad” de los asuntos a gestionar; expansividad producida, como ya ha quedado apuntado, por el hecho de la inexistencia de asuntos locales “por naturaleza” y que, en último término, y en caso de conflicto, se vería delimitada y controlada a través de la labor judicial. Lo que, en todo caso, parece evidente es que la utilización o aplicación de la cláusula general producirá, por su propia naturaleza y por la citada expansividad de los asuntos locales, una inevitable y obvia asimetría competencial entre municipios; asimetría competencial que, por supuesto, se verá también favorecida por las limitaciones de índole financiera y presupuestaria a las que, como se verá más adelante, ha sido sometida actualmente la aplicación de dicha cláusula¹⁵.

Lo que de manera provisional podríamos concluir por el momento es que la LBRL ha optado claramente (también después de la reforma de 2013) por mantener el sistema de cláusula general como técnica de determina-

Constitución y a la ley fuese negativa (hacer todo lo que no está prohibido) en vez de positiva (hacer solo aquello a lo que se está expresamente habilitado). Esta vinculación negativa –continuaba el Alto Órgano Consultivo– se expresa claramente en el artículo 55 del Texto Refundido de Régimen Local de 1986: en ningún caso contendrán (las Ordenanzas) preceptos opuestos a las leyes”. Fernández (1995: 217 y ss.) mantuvo una posición crítica sobre la doctrina sentada por el citado dictamen.

14. *Vid.*, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) 3388/2024, de 17 de junio (Fundamento de Derecho Séptimo, 1.º), en la que, basándose en una jurisprudencia anterior (STS 2338/2015, de 22 de mayo), se declara “que cualquier decisión sobre las competencias municipales no puede sustentarse sobre el criterio de la ‘vinculación positiva’, es decir, que un ayuntamiento sólo tiene competencia normativa cuando la misma ha sido atribuida por una norma legal, en un determinado ámbito material de la actuación administrativa. Tal es su vinculación al principio de legalidad. Sin que pueda dictar, por tanto, una ordenanza en ese ámbito sectorial sin dicha habilitación previa. Ahora bien, la jurisprudencia más reciente de esta Sala se ha inclinado por el criterio de la ‘vinculación negativa’, en virtud del cual la competencia normativa de las entidades locales no precisa una específica habilitación legal en cada ámbito sectorial, siempre, claro está, que no esté excluida dicha competencia y que no contravenga la correspondiente legislación, estatal o autonómica, que resulte de aplicación”. *Vid.* también, anteriormente, las consideraciones de la STS de 21 de mayo de 1997 (Fundamento de Derecho Quinto), Ar. 5996. En la doctrina, entre otros, *vid.* Domínguez Martín (2024: 244).

15. *Vid.* Carbonell Porras (2023: 11).

ción de las competencias municipales¹⁶. Es esta conclusión la que, precisamente, justifica, como ya he indicado, la necesidad de una nueva reflexión interpretativa sobre el concreto alcance de dicha cláusula desde la perspectiva, como es natural, de las modificaciones introducidas en la misma por la citada reforma de la LBRL de 2013. Pues bien, dicha reflexión, y antes de abordar una interpretación sistemática de la cláusula general en el conjunto de la LBRL debería, a mi juicio, comenzar por desentrañar previamente el significado de algunas expresiones utilizadas por la norma del artículo 25-1.º LBRL, en la medida en que podrían condicionar el alcance de la misma.

La equívoca expresión “en el ámbito de sus competencias”, utilizada por la mencionada norma del artículo 25-1.º LBRL para determinar el alcance de la cláusula general, no sería susceptible, en mi opinión, de ser interpretada en el sentido de que, con base en ella, la actuación municipal solo podría producirse en los sectores previamente definidos por las leyes, pues tal interpretación estaría en contradicción con la esencia de lo que sería el concepto mismo de una cláusula general competencial, a la que, de hecho, vendría a anular, privando al contenido del artículo 25-1.º LBRL de todo carácter jurídico y convirtiéndolo en algo totalmente superfluo¹⁷. Por el contrario, la afirmación del carácter normativo de dicho contenido exige, lógicamente, una estricta interpretación desde dicho carácter que dé sentido jurídico a la citada expresión. En esta línea, y a mi modo de ver, la interpretación de la expresión “en el ámbito de sus competencias” del artículo 25-1.º LBRL ha de partir de la ya aludida especial posición de los municipios respecto de las leyes y de la necesaria vinculación de su actividad con los específicos intereses de la comunidad vecinal. Desde esta perspectiva podría afirmarse que la citada expresión pretende simplemente subrayar, aunque de forma algo innecesaria, que la ley constituye el marco o límite de la cláusula general competencial de los municipios.

El apartado segundo del artículo 25 LBRL tiene una función distinta de la de la cláusula general de su apartado primero, pues, en este caso, no se está otorgando a los municipios el ejercicio de una serie concreta de competencias directas, sino, simplemente, señalando un conjunto de materias

16. La Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 41/2016, de 3 de marzo (F. J. 12 b), admitiendo la permanencia de la cláusula general en la LBRL, advertía, al mismo tiempo, que la opción, en su caso, por la proscripción de la cláusula general como técnica de distribución del poder local hubiese podido vulnerar, por sí misma, la autonomía local constitucionalmente garantizada. La permanencia de la cláusula se ha visto reforzada, en todo caso, por lo dispuesto en el artículo 4-2.º de la Carta Europea de Autonomía Local. *Vid.* Gracia Retortillo (2016: 253).

17. *Cfr.* Sosa Wagner (1991: 3216-3217; 2005: 60); Font i Llovet (2008: 43). Una posición diferente en Velasco Caballero (2005: 60). Alonso Mas (2014: 160) afirma, por su parte, que la expresión “en el ámbito de sus competencias” desnaturaliza el artículo 25.1.º como cláusula general. Para Domínguez Martín (2024: 244), la citada expresión permite considerar que el artículo 25.1.º no contiene una competencia municipal universal.

en las que, en todo caso, el legislador sectorial (estatal o autonómico) tendrá que identificar las partes que considere de indudable interés para la comunidad vecinal y convertirlas, por atribución legal, en competencias propias de los municipios. La diferencia entre los dos primeros apartados del artículo 25 LBRL consiste, por consiguiente, en que en el primer apartado se incluye, como se viene afirmando, una verdadera competencia general atribuida de manera directa por la LBRL, mientras que el segundo apartado contiene, simplemente, una lista enumerativa de carácter abierto de distintas materias (STC 41/2016, F. J. 12 a) que exige la intervención delimitadora del legislador sectorial, tal como indica la expresión “en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas” (naturalmente según su respectivo ámbito competencial). Hay que tener en cuenta, por lo demás, que, en lo que a nuestro tema se refiere, los cambios introducidos por la reforma de 2013 en los apartados tercero a quinto del artículo 25 LBRL no serían de aplicación a la cláusula de su apartado primero, pues dichos apartados se refieren, según su propia dicción literal, a las leyes atributivas de competencias municipales en las materias de la lista de su apartado 2.º (que, no olvidemos, tiene, como acabo de indicar, un carácter abierto)¹⁸ y no a la competencia derivada directamente de la cláusula general¹⁹. Como se verá más adelante, los actuales condicionamientos de esta última se derivarían, más bien, de lo dispuesto en el nuevo artículo 7-4.º LBRL, interpretado conjuntamente, según se propondrá inmediatamente, con el artículo 25-1.º LBRL.

Así pues, y por lo que aquí interesa, ha de volver a subrayarse que, en definitiva, los apartados primero y segundo del artículo 25 LBRL tienen una naturaleza normativa distinta que, naturalmente, condiciona su significado e interpretación. Ello no obsta, sin embargo, a que pueda establecerse, desde un punto de vista sistemático, una relación entre ambos apartados; relación que, a mi juicio, solo podría ser de complementariedad. En este sentido, sería posible hablar de un cierto carácter residual o subsidiario que jugaría la cláusula general frente al legislador sectorial²⁰. Es, precisamente, el mencionado carácter el que permitiría fundamentar, con mayor razón, la existencia de una verdadera presunción competencial a favor de los municipios sobre “las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”; presunción que

18. Cfr. Míguez Macho (2024: 164).

19. La STC 37/2022, de 10 de marzo (F. J. 6), observó que, al tratarse en el artículo 25-2.º LBRL de competencias propias por atribución legal, esto es, de “competencias propias específicas”, habría que estar, en este caso, a los criterios previstos en los apartados 3.º a 5.º de dicho artículo, y no a los contenidos en el artículo 7-4.º LBRL, que se refieren a “competencias distintas de las propias”. Sobre ello, Carbonell Porras (2023: 14 y nota 16).

20. Galán Galán (2012a: 339) emplea el concepto de “competencia de sustitución”. Vid. también Galán Galán (2012b: 92).

actuaría como una eficaz garantía frente a la eventual inactividad normativa del Estado o de las comunidades autónomas en ámbitos de contrastado interés municipal. Pero, incluso, aun en el caso de que no se diese dicha inactividad normativa, la cláusula general competencial podría justificar, por su mencionado carácter residual o complementario, la intervención municipal en aquellos espacios que la legislación sectorial específica hubiese dejado carentes de regulación y que fuesen, naturalmente, de claro interés para “las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”. Afirmar lo contrario sería impedir a los municipios que, en este caso, pudiesen satisfacer dichas necesidades y aspiraciones.

3

La necesidad de una interpretación conjunta o integradora de los artículos 25-1.º y 7-4.º LBRL. La existencia de una única cláusula general competencial: sus requisitos o condicionamientos; la previsión de informes previos y vinculantes

Desde la reforma de 2013 de la LBRL, la cláusula general del artículo 25-1.º ha de ser interpretada, como ya he adelantado, de manera conjunta con la cláusula general que la citada reforma introdujo en el artículo 7-4.º. Solo así, a mi juicio, cobra sentido y significado la opción de la Ley Básica por la cláusula general como técnica de determinación de las competencias municipales al lado de las derivadas de las correspondientes atribuciones legales específicas. La necesidad de la mencionada interpretación conjunta de las normas contenidas en los artículos 7-4.º y 25-1.º LBRL no tendría por qué verse afectada, por lo demás, por la ambigua expresión de esta última norma que enmarca la aplicación de la cláusula general “en los términos previstos en este artículo”, pues, como ha sido oportunamente subrayado²¹, dicha expresión significaría que, al margen de las atribuidas por una ley, los municipios solo podrían prestar nuevas competencias de acuerdo con los términos establecidos en el citado artículo 7-4.º LBRL.

No se me escapa que estamos, en todo caso, ante una labor interpretativa especialmente ardua, dada la deficiente calidad técnica, con frecuencia denunciada, de la Ley de reforma de 2013²² y que se manifiesta también, de manera muy evidente, en la actual regulación de la cláusula

21. Barrero Rodríguez (2017: 60). “A mi juicio, habría que entender [ha escrito E. Carbonell Porras] que el artículo 25.1. está en conexión con el artículo 7.4.”; Carbonell Porras (2023: 17).

22. Míguez Macho (2024: 173). Carbonell Porras (2023: 9, 26; 2014: 766).

general de competencia municipal. Con independencia de esta circunstancia, lo cierto es que, como he afirmado antes respecto del artículo 25-1.º LBRL, el artículo 7-4.º ha de venir igualmente considerado como una verdadera norma jurídica de carácter competencial²³ y, en cuanto tal, necesitado de una interpretación sistemática en el marco de la Ley Básica de 1985. En este sentido, y por exigencias de dicha interpretación, las normas contenidas en ambos artículos deben, inevitablemente, al incidir sobre una misma cuestión, ser objeto, como acabo de indicar, de una interpretación conjunta o integradora que permita la existencia de un campo de aplicación uniforme. Tanto más cuanto que, desde la óptica de dicha interpretación, sería posible, a mi juicio, considerar fundadamente la norma del artículo 7-4.º LBRL, referida a las denominadas competencias municipales “distintas de las propias”, como una manifestación (o quizás mejor, como una concreción) de la cláusula general contenida en el artículo 25-1.º LBRL.

Sin entrar ahora a valorar lo ajustado desde un punto de vista conceptual de la clasificación tripartita de las competencias municipales a la que se refiere el artículo 7-1.º y 4.º LBRL²⁴, lo cierto es, en todo caso, que lo importante, a nuestros efectos, es hallar una solución que dé una mínima coherencia a la coexistencia actual en el texto de la Ley de dos cláusulas generales de competencia municipal. Y esta solución solo podría venir, según acabo de proponer, a partir de la citada interpretación conjunta que refundiese o integrase en un único significado las normas de los artículos 25-1.º y 7-4.º de la LBRL. Por lo demás, no serviría de mucha ayuda, desde un punto de vista técnico-jurídico, para alcanzar la solución adecuada, conformarse con afirmar, sin más, que la cláusula general de competencia municipal ya no se contendría en el artículo 25-1.º, sino únicamente en el artículo 7-4.º, pues ello dejaría sin significado normativo (como ha hecho, según hemos visto antes, una parte de la doctrina) al primero de ellos²⁵.

23. Recuérdese que la STC 41/2016 partió, precisamente, del carácter competencial de la norma del artículo 7-4.º LBRL al afirmar que “contiene una habilitación que permite a los entes locales ejercer competencias en cualesquiera ámbitos materiales”; competencias —advierte el Tribunal Constitucional— “no específicamente atribuidas por ley” (F. J. 12 b). Font y Galán (2014: 34) han hablado de “una actividad no contemplada previamente por el ordenamiento jurídico y, en consecuencia, la realización de la cual no ha atribuido competencialmente a ninguna Administración”. *Vid.* también Carbonell Porras (2023: 14) y Valcárcel Fernández (2017: 281).

24. La ambigua e imprecisa expresión de “competencias impropias” referida a las “competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación” ya fue criticada por el Consejo de Estado, en el citado Dictamen de 26 de junio de 2013, y, en general, rechazada por la doctrina. *Vid.*, por todos, Míguez Macho (2024: 160-162).

25. *Vid.* Alonso Mas (2014: 161). Carbonell Porras (2023: 17) afirma, por el contrario, que “el artículo 25.1 está en conexión con el artículo 7.4”, sin llegar, sin embargo, a una propuesta interpretativa conjunta.

Desde un punto de vista formal, la propuesta de la mencionada interpretación conjunta incidiría también sobre la denominación misma de “competencias distintas de las propias” que utiliza el artículo 7-4.º LBRL, pues, a pesar de dicha denominación, y por una mínima coherencia sistemática, nos hallaríamos, por el contrario, en razón de su contenido, ante verdaderas competencias municipales propias en sentido amplio (“competencias propias generales”)²⁶, las cuales serían diferentes de las competencias propias en sentido estricto derivadas del artículo 25-2.º LBRL, ya que estas, según advierte la STC 41/2016 (F. J. 10 d), son competencias atribuidas por la correspondiente ley sectorial, mientras que las previstas en el artículo 7-4.º LBRL están directamente habilitadas por el legislador básico²⁷.

En definitiva, la interpretación conjunta que aquí se propone de las normas de los artículos 25-1.º y 7-4.º LBRL conduce a la existencia de una única cláusula general de competencia municipal que la Ley Básica ha mantenido expresamente después de la reforma del 2013. Con esta interpretación se alcanzaría, a mi juicio, esa “clarificación competencial” que dicha reforma afirmaba perseguir y se conseguiría, por otra parte, una mejor adecuación a lo dispuesto en el artículo 4-2.º de la Carta Europea de Autonomía Local de 1985 (vigente en España desde 1988). Así pues, podría concluirse que, excluyendo las competencias municipales derivadas de una atribución legal específica, el campo principal de aplicación de esa única cláusula general competencial, aun después de la reforma de 2013, seguiría siendo, en virtud de su propio significado, el de aquellas materias en las que se diese un interés local manifiesto o prevalente dirigido a “satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”. A ello podría añadirse que un segundo campo de aplicación de la cláusula general abarcaría también las llamadas “actividades municipales complementarias” de otras Administraciones públicas a las que se refería el derogado artículo 28 LBRL²⁸, en las cuales, por su propia naturaleza, no existiría un interés municipal prevalente; actividades que, realmente, se traducirían, en la mayoría de los casos, en el ejercicio de simples competencias de ejecución.

El ejercicio de la competencia derivada de la cláusula general se ve sometido por el artículo 7-4.º LBRL a dos tipos de condicionamientos o, quizás mejor, a dos tipos de requisitos, a los que me referiré inmediatamente

26. Velasco Caballero (2014b: 88) ha resaltado con razón que la diferenciación entre competencias propias y competencias distintas de las propias “es incoherente con el tenor general del artículo 7.1 LBRL (que no se modifica en la LRSAL)”.

27. Velasco Caballero (2017: 42).

28. En este sentido, muy significativamente, la STC 41/2016 (F. J. 12 b) afirmó que “cabe trasladar aquí la doctrina constitucional relativa a la ‘cláusula competencial genérica’ que incluía el art. 28 LBRL”.

y en cuya concreción, y por exigencias del principio de autonomía local, los municipios concernidos habrían de tener, en todo caso, una participación relevante, pues lo contrario afectaría al sentido mismo de dicha cláusula.

Sobre la naturaleza de los mencionados requisitos, el Tribunal Constitucional, después de advertir que “no son, técnicamente, controles administrativos” (STC 107/2017, F. J. 3 a), ha afirmado, acto seguido, que “los controles que diseña el art. 7.4 LBRL son, en cierto modo, técnicas para la delimitación de las competencias locales, no instrumentos que permiten a una Administración supralocal interferir en el desarrollo autónomo de las competencias locales efectivamente delimitadas o atribuidas” (SSTC 41/2016, F. J. 11 b; 107/2017, F. J. 3 a). Por estas razones, los requisitos para el ejercicio de la competencia derivada de la cláusula general habrían de ser siempre objeto de una interpretación restrictiva, sin que las leyes autonómicas pudiesen ampliarlos o agravarlos²⁹. Podría añadirse, de otro lado, que dichos requisitos no serían susceptibles de producir, por sí mismos, una total desnaturalización de la cláusula general, pues, aunque dicha cláusula se ve, en cierto modo, condicionada en su aplicación, no por ello dejaría de ser tal, no perdiendo su carácter residual y manteniendo, en consecuencia, su condición de ser fundamento de una competencia general de los municipios. Cualquier otra interpretación haría perder a la norma del artículo 7-4.º LBRL todo su sentido³⁰.

En buena técnica legislativa, a los requisitos previstos en el artículo 7-4.º LBRL podría haberse añadido, por exigencia sistemática y en aras de una mayor claridad, una referencia expresa a la necesidad de la previa existencia de un interés relevante o significativo para la comunidad vecinal que justificase el ejercicio de la competencia general municipal a la que se refiere dicho artículo. Sorprendentemente no ha sido así. Sin embargo, la interpretación conjunta, que hemos propuesto, de los artículos 7-4.º y 25-1.º LBRL permite entender que, en todo caso, el requisito de la existencia previa de un interés municipal relevante para el ejercicio de la competencia derivada de la cláusula general se podría deducir, en pura lógica, de dicha interpretación conjunta. Todo ello, por supuesto, daría, por lo demás, todo su sentido a la norma del artículo 7-4.º LBRL.

En lo referente al requisito de la sostenibilidad financiera³¹ de la Hacienda municipal, el Tribunal Constitucional³² no ha dejado de aludir, por su

29. *Vid.* Velasco Caballero (2015: 34).

30. *Cfr.*, sin embargo, la posición de Galán y Gracia (2019: 86-87).

31. Requisito definido en el primer párrafo del artículo 4-2.º de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria.

32. STC 101/2017, de 20 de julio, F. J. 4 b, y, anteriormente, STC 233/1999, de 16 de diciembre, F. J. 22. El Alto Tribunal también ha advertido que, en el cumplimiento, de este requisito, ha de

parte, a la situación de dependencia del Estado en la que se encuentran las Entidades locales, singularmente los municipios, y por la que correspondería, en última instancia, a aquel la garantía de la suficiencia financiera (proclamada por el artículo 142 CE) para hacer posible el ejercicio de las competencias municipales. Habría que matizar, sin embargo, que, dado el carácter subsidiario o residual (o, si se prefiere, complementario) que cumple, como ya se ha indicado, la cláusula general respecto de las llamadas competencias municipales “propias” de ejercicio obligatorio y prioritario, la garantía de suficiencia financiera no podría extenderse, como fácilmente se comprende, al ejercicio de las competencias derivadas de la cláusula general. Todo ello con independencia de que, en un plano teórico, la aplicación de la doctrina de la subsidiaridad, en su versión de proximidad, al ejercicio competencial (artículos 2-1.º LBRL y 4-3.º CEAL) podría proporcionar también, como ha sido señalado³³, un sólido fundamento para la obtención de las suficientes ayudas financieras por parte de los municipios en la gestión autónoma de muchos de los intereses propios de la comunidad vecinal.

El segundo requisito para el ejercicio de la competencia derivada de la cláusula general se refiere, tal como se dispone en el artículo 7-4.º LBRL, a la prohibición de incurrir en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública. Se prohíbe, en una palabra, toda duplicidad competencial, subrayándose con ello el ya varias veces mencionado aspecto subsidiario de la cláusula general³⁴. Convendría, sin embargo, no olvidar que, como pertinentemente ha sido advertido³⁵, la “duplicidad” es una noción de carácter fáctico sumamente vaga y dependiente también de las concretas circunstancias de cada municipio, de su envergadura y de su capacidad de gestión. A nuestros efectos podemos aceptar el concepto de duplicidad que nos proporcionan T. Font y A. Galán³⁶, según los cuales existe duplicidad cuando dos o más sujetos realizan una misma actuación sobre unas mismas personas en un mismo lugar y en un mismo momento. Sería oportuno, en todo caso, hacer notar que, como dispone la propia LBRL, la duplicidad se predica respecto de las actividades de otras

tenerse en cuenta “el conjunto de la situación financiera y presupuestaria de las Administraciones públicas” (STC 41/2016, F. J. 12 c).

33. Barnés (1997: 97).

34. La prohibición de duplicidad competencial, según dispone el artículo 25-5.º LBRL, se aplica también a la atribución legal de competencias municipales.

35. Santamaría Pastor (2014: 151).

36. Font y Galán (2014: 30). *Vid.* también Velasco Caballero (2012: 27), donde describe las que denomina “duplicidades funcionales” como “aquellas situaciones reales en las que dos o más Administraciones desarrollan *actividades idénticas o muy similares* —y en todo caso legítimas— sobre un mismo territorio o para unos mismos posibles destinatarios”.

Administraciones públicas, y no, naturalmente, del supuesto de concurrencia de actividades públicas con actividades privadas.

El Tribunal Constitucional, por su parte, ha intentado diferenciar entre los conceptos de “complementariedad” y “duplicidad”, advirtiendo que una actividad “complementaria” en el sentido del derogado artículo 28 LBRL no es, necesariamente, una actividad “duplicada” a efectos del nuevo artículo 7-4.º LBRL, esto es, a efectos de la cláusula general competencial contenida en el mismo. El Alto Tribunal reconoce, en todo caso, que, ante la ausencia de una precisa definición del concepto de “duplicidad” competencial, habrán de ser las comunidades autónomas las que lo especifiquen (STC 107/2017, F. J. 3 b)³⁷.

Puede parecer obvio, a la vez que oportuno, señalar que la existencia de duplicidades competenciales es algo inevitable en un Estado compuesto como el español, lo cual no tiene por qué suponer una indeseable disfunción, sobre todo en un Estado que se pretenda caracterizar también como Estado de bienestar. En este sentido, la sola eficiencia económica, sin más justificación, no debería ser, en consecuencia, el único criterio a tener en cuenta a la hora de valorar la existencia de ciertas duplicidades³⁸.

El ejercicio por parte de los municipios de las competencias derivadas de la cláusula general se ve sometido por disposición de la Ley Básica (artículo 7-4.º) a la emanación de una serie de informes previos y vinculantes por parte de la Administración competente por razón de la materia en lo que se señale la inexistencia de duplicidades y por parte de la Administración que tenga atribuida la tutela sobre la sostenibilidad financiera de las competencias que pretenda ejercer el municipio en el marco de la cláusula general. Informes cuya naturaleza no está muy clara, pero que, en todo caso, y a pesar de su carácter genérico o indeterminado, no podrían, en mi opinión, contener un juicio de oportunidad, pues ello no sería compatible con la esencia misma de la cláusula general competencial y, desde un punto de vista más amplio, con la garantía constitucional de la autonomía local³⁹. Por esta razón solo se podría hablar aquí de informes referidos a cuestiones de estricta legalidad sobre el ejercicio municipal de la competencia derivada

37. *Vid.*, por ejemplo, el artículo 3 de la Ley gallega 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (BOE de 22 de julio de 2014).

38. *Cfr.* Font y Galán (2014: 24-25, 27); Velasco Caballero (2012: 24); Villar Rojas (2014: 44); Sanz Larruga (2014: 82, 87).

39. Así lo había advertido Velasco Caballero (2014b: 90-91). En este sentido se había pronunciado también la STC 41/2016, F. J. 11 b), aunque matizando que “habría vulneración de la autonomía local solo si a través de aquellos informes y exigencias materiales, el art. 7.4 LBRL hubiera impedido que los municipios intervengan en los asuntos que les afectan con un grado de participación tendencialmente correlativo a la intensidad de sus intereses”.

de la cláusula general. Esta “técnica para la delimitación de las competencias locales”, según la citada expresión del Tribunal Constitucional, habría de ser objeto, por consiguiente, de una limitada y rigurosa interpretación y, por supuesto, la Jurisdicción Contencioso- Administrativa sería la llamada a controlar las eventuales extralimitaciones de las Administraciones competentes en la emanación de los citados informes.

Podría añadirse, por último, que un condicionamiento *a posteriori* de la utilización de la cláusula general vendría constituido, naturalmente, por el necesario sometimiento, en su caso, a la legislación sectorial (estatal o autonómica) que sería aplicable a la materia sobre la que hubiese incidido dicha utilización. Este sería, precisamente, el significado del último párrafo del artículo 7-4.º LBRL cuando dispone que “el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”. Remisión, en definitiva, que no se referiría a la delimitación competencial (como en el caso del artículo 25-2.º LBRL), sino al cumplimiento de la correspondiente regulación sustantiva (en el supuesto de que existiese) de la materia que hubiese sido objeto de la competencia derivada de la cláusula general⁴⁰.

4

Conclusión

La interpretación conjunta o integradora de las normas contenidas en los artículos 25-1.º y 7-4.º LBRL que se propone en estas reflexiones de carácter general intenta contribuir a superar los defectos técnicos y sistemáticos de la criticada reforma de 2013, concretamente en lo referente a la existencia de una cláusula general de competencia municipal, cuya pervivencia en la Ley Básica de 1985 he pretendido, en la medida de lo posible, fundamentar en estas líneas, tanto más si se valora dicha cláusula como una cláusula “proveedora de bienestar”⁴¹ al ir dirigida, en definitiva, a atender a las múltiples necesidades de las distintas comunidades vecinales. No se me escapa, en todo caso, que en este tema el intérprete se ve confrontado a un difícil esfuerzo de conciliación normativa a la hora de procurar encontrar la necesaria coherencia en una regulación legal tan imperfecta.

40. Vid. Míguez Macho (2024: 165).

41. Cfr., refiriéndose a la doctrina francesa, Rodríguez Pontón (2023: 237). En el mismo sentido, Galán Galán (2012b: 82).

5 Bibliografía

- Alonso Mas, M.^a J. (2014). El nuevo régimen de las competencias municipales. En M. J. Domingo Zaballós (coord.). *Reforma del Régimen Local* (pp. 159-172). Madrid: La Ley.
- Arias Martínez, M.^a A. (2015). La puesta en examen de las competencias municipales en un contexto de crisis: del pacto local a la recentralización competencial. *Revista General de Derecho Administrativo*, 40, 1-50.
- Barnés, J. (1997). Subsidiaridad y autonomía local en la Constitución. *Anuario del Gobierno Local 1997*, 53-98.
- Barrero Rodríguez, C. (2017). La Ley de Reforma del Régimen Local de 2013: ¿ha modificado realmente las competencias de los Municipios? *Revista Española de Derecho Administrativo*, 184, 59-84.
- Burdeau, F. (1977). Affaires locales et décentralisation: évolution d'un couple de la fin de l'Ancien Régime á la Restauration. En *Mélanges offerts á G. Burdeau. Le Pouvoir*. París: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Carbonell Porras, E. (2014). Sobre la reforma local y las competencias municipales propias. *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100, 763-788.
- Carbonell Porras, E. (2023). Las competencias locales diez años después de la LRSAL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, 9-33.
- Carro Fernández-Valmayor (1998). El debate sobre la autonomía municipal. *Revista de Administración Pública*, 147, 59-96.
- Carro Fernández-Valmayor, J. L. (2000). La cláusula general de competencia municipal. *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*, 37-60.
- Carro Fernández-Valmayor, J. L. (2007). Una nueva reflexión sobre la autonomía municipal. En AA. VV. *La autonomía municipal. Administración y regulación económica* (pp. 13-40). Cizur Menor (Navarra): Thomson-Aranzadi.
- Carro Fernández-Valmayor, J. L. (2017). La reforma del régimen local de 2013. Consideraciones introductorias. En J. L. Carro Fernández-Valmayor y L. Míguez Macho (dirs.). *Derecho Local de Galicia* (pp. 27-79). Madrid: Iustel.
- Díaz Lema, J. M. (2013). El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española? *Anuario del Gobierno Local 2012*, 47-91.

- Díaz Lema, J. M. (2014). La proyección del principio de sostenibilidad financiera sobre el marco competencial y la reordenación del “mapa” local (Ley 27/2013, de 27 de diciembre). En J. M. Díaz Lema (coord.). *Sostenibilidad financiera y Administración Local*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Domínguez Martín, M. (2024). Municipios: competencias y potestades. En F. Velasco Caballero (dir.). *Tratado de Derecho Local* (2.ª ed., pp. 235-262). Madrid: Marcial Pons.
- Fernández, T. R. (1995). La potestad reglamentaria de las Corporaciones Locales. *Cuadernos de Derecho Judicial*, XXIX, 203-226.
- Font i Llovet, T. (2008). *Gobierno local y Estado autonómico*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Font i Llovet, T. y Galán Galán, A. (2014). La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional? *Anuario del Gobierno Local* 2013, 11-45.
- Font i Llovet, T. y Galán Galán, A. (2016). Principio democrático, autonomía local, estabilidad presupuestaria y servicios públicos: ¿hacia la cuadratura del círculo? *Anuario del Gobierno Local* 2015/16, 11-31.
- Galán Galán, A. (2012a). Crisis económica y competencias impropias en los Gobiernos Locales. En L. Cosculluela y L. Medina (dirs.). *Crisis económica y reforma del Régimen Local* (pp. 337-360). Madrid: Civitas Thomson Reuters.
- Galán Galán, A. (2012b). *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Galán Galán, A. y Gracia Retortillo, R. (2019). La incorporación de la Carta Europea de Autonomía Local en el ordenamiento local español. En *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas* (pp. 85-106). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- García Roca, J. (2000). El concepto de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 282, 23-70.
- Gracia Retortillo, R. (2016). La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía local. *Anuario del Gobierno Local* 2015/2016, 253-268.
- Medina Alcoz, L. (2016). 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* 2015/16, 189-224.

- Míguez Macho, L. (2024). La delimitación competencial entre Comunidad Autónoma y Entidades Locales en Galicia: planteamiento general y análisis sectorial. En *VI Informe Red Localis. La reforma inconclusa de las competencias locales* (pp. 159-175). Las Rozas: Red Localis-La Ley.
- Morillo-Velarde Pérez, J. I. (2014a). Las competencias de las entidades locales. En T. Quintana López (dir.). *La reforma del régimen local* (pp. 73-112). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Morillo-Velarde Pérez, J. I. (2014b). Competencias municipales: competencias delegadas e impropias. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 34, 71-79.
- Navarro Rodríguez, P. y Zafra Víctor, M. (2014). El pretendido blindaje autonómico de competencias municipales tras la reforma de la Administración Local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 2, 49-62.
- Ortega Álvarez, L. (2000). Las competencias como paradigma de la autonomía local. *Justicia Administrativa*, número extraordinario, 33-54.
- Pontier, J.-M. (1984). Semper manet. Sur une clause générale de compétence. *Revue du Droit Public*, 6, 1443-1472.
- Rivero Ysern, J. L. (2014). La crisis económica y la reforma del régimen jurídico de la Administración Local. En J. A. Carrillo Donaire y P. Navarro Rodríguez (coords.). *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* (pp. 21-52). Las Rozas: El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley).
- Rodríguez Pontón, F. J. (2023). La cláusula de competencia general en Francia: tortuoso recorrido y pesada digestión. *Anuario del Gobierno Local 2022*, 217-244.
- Santamaría Pastor, J. A. (2014). El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge. En J. A. Santamaría (coord.). *La reforma de 2013 del régimen local español* (pp. 151-170). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Sanz Larruga, F. J. (2014). La eliminación de las duplicidades funcionales. En J. Rodríguez-Arana y M. J. Sarmiento (dirs.). *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* (pp. 79-92). Granada: Comares.
- Scheuner, U. (1973). Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung. *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 12 (1), 1-44.
- Sosa Wagner, F. (1991). La autonomía local. En *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría* (t. IV, pp. 3215-3236). Madrid: Civitas.

- Sosa Wagner, F. (2005). *Manual de Derecho Local* (9.ª ed.). Cizur Menor: Thomson Aranzadi.
- Valcárcel Fernández, P. (2017). Régimen general de las competencias municipales en Galicia. En J. L. Carro Fernández-Valmayor y L. Míguez Macho (dirs.), *Derecho Local de Galicia* (pp. 229-294). Madrid: Iustel.
- Velasco Caballero, F. (2005). Subsidiaridad y competencia en las reformas de los Gobiernos locales. *Revista de Estudios Locales*, número extraordinario julio, 59-72.
- Velasco Caballero, F. (2009). *Derecho local. Sistema de fuentes*. Madrid: Marcial Pons.
- Velasco Caballero, F. (2012). Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales. *Anuario de Derecho Municipal* 2011, 21-60.
- Velasco Caballero, F. (2014a). La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en el sistema de derecho local. En M. J. Domingo Zaballós (coord.), *Reforma del Régimen Local* (pp. 43-82). Cizur Menor: Thomson-Reuters-Aranzadi.
- Velasco Caballero, F. (2014b). Títulos competenciales y garantía constitucional de la autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. En J. A. Santamaría (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español* (pp. 85-103). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Velasco Caballero, F. (2015). Desarrollos normativos de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *Anuario de Derecho Municipal* 2014, 21-53.
- Velasco Caballero, F. (2016). Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final. En J. A. Santamaría (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español* (pp. 41-52). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Velasco Caballero, F. (2017). Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final. *Anuario de Derecho Municipal*, 10, 21-44.
- Villar Rojas, F. J. (2014). Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 46, 43-52.