básicas de convivencia, lo que, según el Tribunal Constitucional (Sentencia núm. 121/2012, de 5 de junio de 2012, FJ. 5º, con citas de otras varias) "*se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno*". De esta manera la garantía institucional de la autonomía local no asegura (como afirmaba la temprana STC 32/1981, de 28 de julio) un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de la institución en términos recognoscibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Ello obliga al legislador constitucionalmente habilitado en cada caso a garantizar que la regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés se sitúa por encima del umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia real como instituciones de autogobierno.

Además de la preservación de un ámbito competencial, es consustancial a la garantía institucional de la autonomía local la inexistencia de controles de oportunidad sobre la actuación de las entidades locales. Como ya señalara el Tribunal Constitucional en la Sentencia 2/1981, de 2 de febrero (FJ3), "*el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias*", si bien advierte que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales. Continúa la misma sentencia que la autonomía garantizada por la Constitución "*quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente a «la gestión de los intereses respectivos» fuera objeto de un control de oportunidad de forma tal que la toma de la decisión viniera a compartirse por otra Administración. Ello, naturalmente, salvo excepción que pueda fundamentarse en la propia Constitución ...*".

Es decir, en lo que aquí interesa, la configuración constitucional de la autonomía local conduce al reconocimiento del autogobierno de las Entidades locales en torno, al menos, de dos elementos medulares inmediatamente antes citados: un ámbito competencial irreductible (A) y la inexistencia de controles de tutela (B).

A.- Fruto de este núcleo primario e indisponible de autogobierno, las Entidades locales disponen de un ámbito competencial exclusivo que como tal se regula en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Aun cuando esta regulación ha sufrido una modificación sustantiva tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, se ha preservado la dicotomía tradicional entre competencias "propias" y competencias "delegadas" de los municipios. Mientras la regulación anterior configuraba el listado de competencias propias (artículo 25 de la LBRL) como una enumeración de mínimos, ampliable, la redacción actual del mismo precepto atribuye al elenco competencial que contempla, el carácter de *numerus clausus* -cuya constitucionalidad confirmó el Tribunal Constitucional en su Sentencia 107/2017, de 21 de septiembre-. Por su parte, el artículo 27 de la LBRL sigue regulando la delegación de competencias, si bien con nuevos requisitos respecto de la regulación anterior. Interesa aquí, a efectos de lo que luego se dirá, insistir en la dicotomía entre competencias propias y competencias delegadas de las Entidades locales, y avanzar que el apartado 1 del artículo 27 permite a la Administración del Estado, de las comunidades autónomas y otras entidades locales delegar en los municipios el ejercicio de competencias.

B.- La segunda vertiente esencial del autogobierno de las Entidades locales y de la garantía institucional de su autonomía en los términos expuestos es el relativo a la inexistencia de controles genéricos o de tutela. Como antes se expuso, el principio de autonomía es compatible con la existencia de controles de legalidad en relación con el ejercicio de las propias competencias, controles ejercidos por las otras Administraciones territoriales

(Administración del Estado y comunidad autónoma), pero excluye el desarrollo de controles basados en criterios discrecionales y de oportunidad.

Ello guarda estrecha relación con el denominado "principio democrático" invocado por la autoridad consultante, que viene consagrado con carácter general en el artículo 1.1 de la Constitución, y, en lo que hace a las Entidades locales, en el artículo 140, que dispone, en relación con los municipios, que "*su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales*", y que "*los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos*".

Como señaló el Tribunal Constitucional en la Sentencia 103/2013, de 25 de abril, la norma fundamental "*atribuye las funciones de gobierno y administración municipal a una corporación representativa (...) a un Ayuntamiento compuesto únicamente por Alcalde y Concejales (...) elegidos democráticamente ...*" de manera que, continúa, "*el artículo 140 de la Constitución otorga una especial legitimación democrática al gobierno municipal, tanto en su función de dirección política, como de administración, que contrasta, sin duda, con el diseño que la propia Constitución establece para el Gobierno del Estado (artículos 97 y 98 de la Constitución)*".

Así pues, el elenco de procedimientos de control que pueden proyectarse sobre la actuación de las corporaciones locales, establecido en la LBRL, legislación de carácter básico, se compone de un control político, ejercido por el propio Pleno de la Corporación, y de un control de legalidad consistente en la impugnación de sus actos y acuerdos ante la jurisdicción contencioso-administrativa (artículos 63 y siguientes), amén de las eventuales medidas extraordinarias susceptibles de ser adoptadas ante la persistencia en el incumplimiento, por una Entidad local, de las obligaciones impuestas directamente por la ley (artículo 60) o en el supuesto de gestión gravemente

dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales (artículo 61.1 de la LBRL).

En ese contexto, procede plantear cuál es el papel que cabe reconocer a las comisiones de investigación a que se refiere la consulta.

VI.- Alcance de los requerimientos de comparecencia formulados por las Comisiones de Investigaciones creadas por Parlamentos autonómicos respecto de las autoridades y cargos públicos representativos locales

Como se concluyó en el anterior apartado II, la caracterización sustantiva de estas comisiones -pese a la variedad de sus regulaciones estatutarias- consiste en que son mecanismos de control de los gobiernos autonómicos y de las administraciones que de ellos dependen cuya actividad es de investigación y valoración y que deben ceñir su actuación al ámbito competencial que es propio de la comunidad autónoma.

Se sigue de esta caracterización que de la misma manera que las comisiones creadas por asambleas autonómicas no pueden ejercer un control político sobre las actuaciones del Estado (dictámenes números 406/2017, de 25 de mayo y 202/2019, de 14 de marzo), tampoco pueden ejercer dicho control sobre la actuación de entidades locales desarrollada en el ámbito competencial que les es propio. Esta posibilidad ni figura entre los mecanismos de control que pueden ejercerse respecto de las corporaciones locales en el ordenamiento español ni guardaría correspondencia con el principio de autonomía constitucionalmente reconocido.

Ahora bien, este criterio merece ser modulado con relación a la figura de la delegación de competencias regulada en los artículos 7 y 27 de la

Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local así como en los Estatutos de Autonomía.

Como antes se adelantó, las competencias de las Entidades locales son propias o atribuidas por delegación (artículo 7.1 de la LBRL); las competencias propias solo podrán ser determinadas por ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad (artículo 7.2 de la LBRL), mientras que las delegadas (por el Estado y las comunidades autónomas) se ejercen, con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27, y "*preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia*" (artículo 7.3 de la LBRL). El artículo 27.1 de la LBRL permite la delegación del ejercicio de competencias, exigiendo que la disposición o el acuerdo determine "*el control que se reserve la Administración delegante*", pudiendo "*en todo caso, la Administración delegante (...) dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, (...) y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal*".

Siendo las competencias propias el núcleo indisponible que se corresponde con "*la gestión de sus respectivos intereses*" a que se refiere el artículo 137 de la Constitución, aquellas competencias que no están expresamente previstas como tales no se corresponden en esencia con el contenido esencial de la autonomía local, pudiendo ejercerse siempre que sean atribuidas por el titular de las mismas.

La delegación comporta así -artículos 7 y 27 LBRL- el ejercicio de una competencia que corresponde a otra entidad territorial, titular última que solo trasmite la facultad de ejercicio, preservando competencias y responsabilidades al respecto, una de las cuales puede ser la previsión de controles -como expresamente admite la LBRL-. Esta posibilidad se apoya en dos circunstancias añadidas, la primera de ellas, derivada de la previsión legal que supedita la eficacia de la delegación a su aceptación por el municipio interesado (apartado 3

del artículo 27 de la LBRL). La segunda, inherente a la facultad de fiscalización que corresponde a cualquier Parlamento autonómico respecto del ejercicio que, de una determinada competencia, lleve a cabo el Gobierno autonómico, pues el hecho de que este acuerde la delegación de esa competencia en una Entidad local no debe desapoderar al Parlamento de su facultad última de fiscalización del modo y la manera concretos en que se haya ejercido esa competencia, ya sea por el ejecutivo autonómico o por el gobierno local.

Llegados a este punto, procede distinguir la constitución de Comisiones de Investigación en relación con asuntos de competencia municipal de lo que pueda ser la comparecencia de cargos electos de corporaciones locales en comisiones orientadas al ámbito competencial de la comunidad autónoma que sí les es propio. En este caso, la comparecencia puede resultar obligada cuando una disposición legal dictada en la materia así lo disponga. Son muchos los Estatutos de Autonomía que reconocen a la comunidad autónoma competencias normativas en materia de régimen local, "*sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución*", entre las que puede citarse: el artículo 49.1.8ª del Estatuto de Autonomía de Valencia, el artículo 60.1.a) del Estatuto de Autonomía de Andalucía [cuyo apartado b) añade como competencia exclusiva "la determinación de las competencias y potestades propias de los Municipios y demás Entidades Locales"], el artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, el artículo 160.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña [cuyo apartado b) prevé la competencia relativa a la determinación de las competencias y potestades de los municipios], y el artículo 46.1 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (cuyo apartado 2 atribuye a la Diputación Foral el ejercicio del control de legalidad del interés general de la actuación de los Municipios, Concejos y Entidades Locales de Navarra).

Sobre estas bases, las autoridades o cargos públicos locales pueden verse intimados a comparecer ante una Comisión de Investigación creada por un Parlamento autonómico. Ejemplo de ello es, en la actualidad, el

artículo 57 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, cuyo apartado 3.b) contempla expresamente que las Comisiones parlamentarias "*pueden: b) Requerir la presencia de las autoridades y los funcionarios públicos de la Generalidad y de los entes locales de Cataluña competentes por razón de la materia que se debate*".

En definitiva, no existe, con carácter general, una obligación de los cargos públicos representativos locales de comparecer en el seno de Comisiones de Investigación creadas por Parlamentos autonómicos, si bien esta regla puede admitir excepciones ante determinaciones normativas específicas aplicables respecto de comisiones constituidas en el ámbito competencial de la propia comunidad y, fuera de ellos, solo en relación con el ejercicio de competencias delegadas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

I.- Que no cabe la actuación de Comisiones de Investigación constituidas por Parlamentos autonómicos que tengan por objeto asuntos de competencia propia de las Entidades locales.

II.- Que no existe, con carácter general, una obligación de los cargos públicos representativos locales de comparecer en el seno de Comisiones de Investigación creadas por Parlamentos autonómicos.

III.- Que las comunidades autónomas dotadas de competencia normativa en materia de régimen local pueden establecer dicha obligación de comparecer en Comisiones de investigación cuando tengan por objeto asuntos de competencia de la comunidad autónoma.

IV. Que la obligación de comparecer puede venir establecida en el marco de la delegación de competencias".

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 21 de marzo de 2019
LA SECRETARIA GENERAL,

LA PRESIDENTA,

EXCMA. SRA. MINISTRA DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA.