

TESIS DOCTORAL

**PROBLEMÁTICAS CONSTITUCIONALES DEL
INFRAMUNICIPALISMO EN ESPAÑA**



VNIVERSITAT
ID VALÈNCIA

Programa de Doctorado en Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional

Doctoranda: Ana Torrecillas Martínez

Directores: Roberto Viciano Pastor y Gabriel Moreno González

Marzo, 2024

A mis familias. A los que están y a la memoria de los que estuvieron.

RESUMEN.....	6
SOMMARIO:.....	7
AGRADECIMIENTOS.....	8
COMPILACIÓN DE ABREVIATURAS	10
INTRODUCCIÓN	11
METODOLOGÍA.....	20
1.- CONSTITUCIONALISMO CRÍTICO COMO PREMISA METODOLÓGICA	20
2.- METODOLOGÍAS ANEXAS Y COMPLEMENTARIAS AL CONSTITUCIONALISMO CRÍTICO PARA ABORDAR UNA INVESTIGACIÓN MUNICIPALISTA	21
CAPÍTULO I: LA VINCULACIÓN ENTRE MUNICIPALISMO Y DEMOCRACIA.....	24
1.1. CATEGORIZACIÓN DEL MUNICIPALISMO EN LA TEORÍA POLÍTICA Y DE LA DEMOCRACIA.....	25
1.1.1. <i>Comunitarismo y neocomunitarismo</i>	25
1.1.2. <i>Republicanismo y neorepublicanismo</i>	30
1.1.3. <i>Críticas a las corrientes tradicionales del comunitarismo y republicanismo</i>	36
1.1.4. <i>El liberalismo municipalista de Alexis de Tocqueville y su acepción original</i>	40
1.1.5. <i>Socialismo y socialdemocracia</i>	42
1.1.6. <i>Federalismo sinalagmático y conmutativo</i>	45
1.2. LAS ESCALAS DE LA DEMOCRACIA: RIESGOS Y POTENCIALIDADES DE LA ESCALA MUNICIPAL PARA LA MATERIALIZACIÓN DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO	47
1.2.1. <i>Las potencialidades de la democracia en la pequeña escala</i>	48
1.2.2. <i>Los peligros para la democracia en la escala municipal</i>	53
1.3. AUTONOMÍA LOCAL, MUNICIPIO Y DEMOCRACIA: UNA COMBINACIÓN INSEPARABLE PARA EL FUNCIONAMIENTO DEMOCRÁTICO DEL ESTADO	56
CAPÍTULO II: LA AUTONOMÍA LOCAL COMO FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPALISMO	63
2.1. EL SURGIMIENTO DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN EUROPA Y SU RECEPCIÓN EN EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL	63
2.1.1. <i>Introducción y origen de las principales teorías sobre la autonomía local en Europa: pouvoir municipal, selbstverwaltung y selfgovernment</i>	63
2.1.1.1. Los orígenes del municipalismo francés y la teoría del <i>pouvoir municipal</i>	63
2.1.1.2. La doctrina germánica de la asociación comunal (<i>Genossenschaft</i>) y la primera formulación del autogobierno local (<i>Selbstverwaltung</i>) en el marco del absolutismo prusiano	73
2.1.1.3. La doctrina del <i>selfgovernment</i> y su origen en la Inglaterra del siglo XVIII.....	77
2.1.1.4. Otras teorías determinantes en la configuración jurídica del principio de autonomía local: <i>home rule y autonomie locali</i>	81
2.1.2. <i>La autonomía local en el constitucionalismo histórico español: de Cádiz a 1978</i>	83
2.1.2.1. Desde la aparición del municipio constitucional y su autonomía hasta el Sexenio Democrático (1812-1874).....	83
2.1.2.1.1. La recepción de la teoría del <i>pouvoir municipal</i> en España. La convivencia del centralismo y la autonomía local desde la génesis del constitucionalismo español.	83
2.1.2.1.2. El municipio durante la vigencia de la Constitución de 1812	86
2.1.2.1.3. La evolución del régimen local desde el fin del Trienio liberal hasta 1843	91
2.1.2.1.4. Del reinado de Isabel II y la Constitución de 1845 hasta el Sexenio Revolucionario.....	95
2.1.2.1.5. De la Revolución de 1868 a la Restauración canovista. El Sexenio revolucionario y la proclamación de la I República.	98
2.1.2.2. El tratamiento de la autonomía local en larga Restauración hasta la proclamación de la II República (1874-1931).....	102
2.1.2.2.1. Los proyectos de Maura (1903 y 1907)	105
2.1.2.2.2. El Estatuto Municipal de Calvo Sotelo (1924)	107

2.1.2.3. El municipio en la II República (1931-1936) y en el franquismo (1936-1975/1978)	110
2.3.2.4. El tratamiento de lo municipal en la Transición y en la constituyente de 1978.....	115
2.2. REGULACIÓN JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA	
CONSTITUCIÓN DE 1978	122
2.2.1. <i>Conceptualización constitucional de la autonomía local</i>	123
2.2.1.1. Autonomía política y administrativa (137, 140 y su relación con el 142 CE)	124
2.2.1.1.1. Autoorganización.....	124
2.2.1.1.2. Autonormatividad.....	128
2.2.1.1.3. Competencias.....	130
2.2.1.1.4. Controles.....	133
2.2.1.1.5. Un debate ya clásico: ¿autonomía política o autonomía administrativa?.....	135
2.2.1.2. Suficiencia financiera de las haciendas locales (142 CE).....	140
2.2.1.2.1. ¿Qué es y para qué está prevista la suficiencia de medios?.....	142
2.2.1.2.2. ¿Quién está llamado a procurar la suficiencia y cómo ha de garantizarse?.....	144
2.2.1.2.3. Limitaciones constitucionales impuestas a la vertiente tributaria de la autonomía local	156
2.2.2. <i>Principales componentes del marco jurídico de desarrollo de la autonomía local</i>	163
2.2.2.1. Introducción a la regulación de las entidades locales en el derecho español: el concepto de naturaleza bifronte de la regulación en materia local.....	165
2.2.2.2. La Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL).....	168
2.2.2.2.1. Estructura y contenido de la CEAL	169
2.2.2.2.2. Naturaleza, aplicabilidad y justiciabilidad de la CEAL.....	174
2.2.2.3. La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)	177
2.2.2.3.1. Contexto de aparición	177
2.2.2.3.2. Estructura y organización de la LRBRL: las principales materias consideradas como “básicas”	180
2.2.2.3.3. El binomio LRBRL y Tribunal Constitucional.....	188
2.2.2.4. Los Estatutos de Autonomía (EEAA) y la interiorización autonómica del régimen local	190
2.2.2.4.1. Base jurídico-constitucional de la interiorización del régimen local.....	190
2.2.2.4.2. Relaciones entre legislación básica y legislación estatutaria en materia de régimen local	193
2.2.3. <i>La garantía de la autonomía local: análisis de los instrumentos doctrinales, jurisprudenciales y normativos para asegurar la materialización efectiva del principio constitucional de autonomía de los entes locales en España</i>	196
2.2.3.1. Instrumentos doctrinales: la garantía institucional y garantía constitucional de la autonomía local.	197
2.2.3.1.1. Garantía institucional de la autonomía local.....	197
2.2.3.1.2. Garantía constitucional de la autonomía local	202
2.2.3.2. El conflicto en defensa de la autonomía local.....	205
2.2.3.2.1. Regulación	205
2.2.3.2.2. Nulos resultados.....	206
2.2.3.2.3. Abundantes críticas.....	207

CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LAS PROBLEMÁTICAS MUNICIPALES CON REPERCUSIONES JURÍDICO-CONSTITUCIONALES EN ESPAÑA Y PROPUESTAS DE REFORMA EN CLAVE CONSTITUCIONAL DESDE EL MUNICIPALISMO..... 216

3.1. PROBLEMÁTICAS DE LA REALIDAD MUNICIPAL ESPAÑOLA Y SUS REPERCUSIONES JURÍDICO-CONSTITUCIONALES.....	216
3.1.1. <i>Fragmentación y geometría variable de la planta local</i>	216
3.1.1.1. En España.....	216
3.1.1.2. En Europa. Dos estrategias y un objetivo: la consecución del Estado social	219
3.1.1.2.1. La fórmula del norte	219
3.1.1.2.2. ¿Por qué España no apostó por la fórmula del norte?.....	222
3.1.1.2.3. Ejemplos sobre la ultrafragmentación de la planta local en España.....	225
3.1.2. <i>Inframunicipalismo</i>	228
3.1.2.1. Inframunicipalismo: la deficitaria situación de los municipios españoles.....	228
3.1.2.2. El fenómeno del inframunicipalismo y la apuesta por la fórmula del sur en España	235
3.1.3. <i>Ruralidad, despoblación y reto demográfico</i>	241
3.1.3.1. El año 1940 como punto de partida.....	241

3.1.3.2. Repercusiones transversales para el conjunto de nuestro país	245
3.1.4. <i>Marco competencial del régimen local: complejo y disfuncional</i>	252
3.1.5. <i>Ausencia de mecanismos de protección de la autonomía local en nuestro ordenamiento jurídico</i>	263
3.2. PROPUESTAS JURÍDICO-CONSTITUCIONALES PARA ABORDAR LA NECESARIA REFORMA DE LA REALIDAD LOCAL ESPAÑOLA DESDE EL MUNICIPALISMO	265
3.2.1. <i>REFORMAS DE REORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SUS IMPLICACIONES PARA LA AUTONOMÍA Y LA DEMOCRACIA LOCAL</i>	266
3.2.1.1. Fusiones municipales	266
3.2.1.1.1. ¿Por qué las fusiones de municipios son una buena alternativa para España?	267
3.2.1.1.2. ¿Cómo habrían de acometerse las reformas de reordenación de la planta local?	272
3.2.1.2. Estructuras de cooperación intermunicipal	277
3.2.1.2.1. ¿Por qué la cooperación intermunicipal también ha de contemplarse como una alternativa frente al inframunicipalismo?	278
3.2.1.2.2. ¿Qué beneficios y que riesgos constitucionales nos ofrecen las mancomunidades y las comarcas?	279
3.2.1.3. Nuestra propuesta	283
3.2.2. <i>REFORZAR EL PRINCIPIO DE SUFICIENCIA FINANCIERA DE LAS HACIENDAS LOCALES (ART. 142 CE)</i>	293
3.2.2.1. Replantear y reforzar los ingresos tributarios municipales	293
3.2.2.2. Reforzar el principio de suficiencia financiera desde las CCAA: cumplimiento de responsabilidades constitucionales y adopción de una perspectiva garantista para con el principio de autonomía local	295
3.2.2.3. Reforzar la materialización del art. 142 CE desde el Estado: la introducción de diversas variables relacionadas con el reto demográfico a la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y aumentar el importe de las PIE	299
3.2.2.4. Completar el modelo de financiación hacia las entidades municipales con otros principios adyacentes: solidaridad, proporcionalidad y diferenciación local	301
3.2.2.4.1. Principio de solidaridad intraterritorial e interterritorial	301
3.2.2.4.2. Principio de proporcionalidad	303
3.2.2.4.3. Principio de diferenciación local	304
3.2.3. <i>REFORMA EN EL PLANO COMPETENCIAL: ACLARACIÓN DEL MARCO COMPETENCIAL LOCAL E IMPULSO DE LA SEGUNDA DESCENTRALIZACIÓN A FAVOR DEL MUNICIPIO</i>	305
3.2.3.1. Un mayor protagonismo de las CCAA en la regulación de sus entidades locales y una atemperación del protagonismo del Estado	306
3.2.3.2. El refuerzo de la autonomía local desde el plano jurídico constitucional a partir de un fortalecimiento competencial. La llamada segunda descentralización. Una cuestión democrática	309
3.2.3.2.1. Sobre la correcta implementación del principio de diferenciación local	309
3.2.3.2.2. Nuevo reto: definir y ampliar el concepto de interés local	311
3.2.3.3. La necesaria reforma de la LRRL y del modelo competencial del régimen local	313
3.2.4. <i>REFORMAS PARA BLINDAR LA AUTONOMÍA Y LA DEMOCRACIA LOCALES</i>	315
3.2.4.1. Reformar el conflicto en defensa de la autonomía local y replantear otras posibles vías de recurso en defensa de la autonomía del municipio	316
3.2.4.2. Una nueva ley de protección del principio de autonomía local	318
3.2.4.3. Reactivar la Comisión Nacional de Administración Local y reforzar la representatividad institucional del municipio a través de foros existentes o de nueva creación	320
CONCLUSIONES Y RESULTADOS	323
CONCLUSIONI E RISULTATI	330
ANEXO I: LA REPRESENTACIÓN DE LA REALIDAD ESPAÑOLA SOBRE LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL, LA RURALIDAD Y LA DESPOBLACIÓN A TRAVÉS DE LOS MAPAS	337
BIBLIOGRAFÍA:	344
1.- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DOCTRINALES	344
2.- INFORMES Y OTROS DOCUMENTOS	366

RESUMEN

La presente tesis doctoral tiene por objeto el estudio de los fundamentos jurídico-constitucionales y políticos del municipio en la teoría política y en el constitucionalismo español, y las problemáticas que impiden su actual materialización desde el prisma del municipalismo y la integración de la ruralidad. A tal fin se aborda, en el primer capítulo, el encuadre del municipio dentro de la teoría política y de la democracia, donde se realiza un recorrido por las principales corrientes políticas, y se incide, asimismo, en el análisis de las democracias de escala, concretamente, en la escala local con el fin de explorar las potencialidades de este nivel de gobierno en la práctica del principio democrático en España. El segundo capítulo viene dedicado al estudio de las teorías primigenias sobre la autonomía local, principalmente en el contexto europeo, así como su recepción en el constitucionalismo español. Aquilatado su recorrido histórico, se incide en el estudio de sus fundamentos jurídicos y constitucionales en el marco del texto fundamental de 1978 y, asimismo, en el desarrollo normativo del régimen local y la jurisprudencia en esta materia, ahondando del mismo modo, en el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales como soporte para la materialización de la autonomía política y administrativa de los municipios españoles. Por último, el tercer capítulo es el dedicado al diagnóstico de las problemáticas más acuciantes para los municipios españoles a la luz de la Constitución y sus principios. En él, a la par de examinar los principales fenómenos que impiden, actualmente, la realización de las previsiones constitucionales con repercusiones en lo local, se formula un abanico de propuestas que pretenden ofrecer soluciones viables y equilibradas de cara a reformar el régimen local para adaptar nuestro modelo territorial en su planta local a una lectura municipalista de la Constitución de 1978.

SOMMARIO:

L'obiettivo di questa tesi dottorale è lo studio dei fondamenti giuridico-costituzionali e politici dell'ente municipale nella teoria politica e nel costituzionalismo spagnolo, nonché dei problemi che ne impediscono l'attuale concretizzazione dal punto di vista del municipalismo e dell'integrazione della ruralità. A tal fine, il primo capitolo si occupa dell'inquadramento del municipio all'interno della teoria politica e della democrazia, propone un esame delle principali correnti politiche ed un approfondimento dell'analisi delle democrazie di scala, in particolare, a livello locale, con l'obiettivo di esplorare il potenziale di questo livello di governo nella pratica del principio democratico in Spagna. Il secondo capitolo è dedicato allo studio delle teorie originali sull'autonomia locale, principalmente nel contesto europeo, e della loro ricezione nel costituzionalismo spagnolo. Dopo una panoramica storica, si affronta lo sviluppo dei fondamenti giuridici e costituzionali del testo fondamentale del 1978, del regime locale e della giurisprudenza sulla materia, presentando il principio di *suficiencia financiera* delle finanze locali come supporto per la concretizzazione dell'autonomia politica e amministrativa dei municipi spagnoli. Per concludere, il terzo capitolo è dedicato alla diagnosi dei problemi più urgenti per i municipi spagnoli alla luce della Costituzione e dei suoi principi. In questo capitolo, oltre a esaminare i principali fenomeni che attualmente ostacolano la realizzazione delle disposizioni costituzionali con ripercussioni a livello locale, si formula una serie di proposte che vogliono offrire soluzioni praticabili ed equilibrate in vista di una riforma del regime locale per adattare il nostro modello territoriale a una lettura municipalista della Costituzione del 1978.

Agradecimientos

La presente tesis doctoral nace del amor hacia mis tierras: Villamalea, Extremadura y Valencia. Vivir, y querer, en y a todas ellas ensanchó mi concepto de patria. Dedico, en especial, mi agradecimiento a todas las personas que, paulatinamente, dieron un sentido a este estudio y me hicieron comprender la riqueza inmaterial de este país. Estas personas impulsaron mis ansias y mi convicción por hacer del mismo un lugar más amable.

Gracias, en primer término, a la tierra de las “cepas arrugadas en el tostado suelo y mustios pastos como raído terciopelo”, a la del “seco llano de sol y lejanía, en donde el ojo alcanza su pleno mediodía”. A mi Manchuela, a Villamalea, donde me enseñaron que la comunidad va mucho más allá de compartir un mismo gentilicio. Que a decir de Machado a quien la pisa le sucede lo mismo que al pobre hidalgo, que anduvo ciego de amor un día, “amor núblole el juicio: su corazón veía”. Por cuidar de mi familia y de mis amigas y amigos, quienes forjaron mi visión sobre la vida y todo lo que se imbrica sobre ella. Y también por cuidar de mí, tanto y tan bien.

A Extremadura y a mis seres queridos en esta tierra, a los de dentro y a los de la diáspora, jamás podré agradecerles suficientemente todo lo que me han dado. A Sergio y a su familia, que también es la mía, por demostrarme que “todo lo hace el amor y los amores del pueblo en su batalla y su proceso” como un día mantuvo Neruda. A los que han tenido que emigrar de esta tierra durante el proceso de gestación de la tesis doctoral, y a los pocos que todavía la siguen habitando, gracias por su apoyo, sus cuidados y su cariño. A la Universidad de Extremadura, y a mis compañeros y compañeras, y también a mi alumnado, por su hospitalidad y compromiso por mejorar nuestra ciencia. La pequeña escala, también en el plano institucional, me ha permitido sentir la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura como si fuera mi casa. Particularmente debo este agradecimiento a mi compañera Silvia Soriano Moreno por enriquecer esta tesis doctoral con su experiencia y sus consejos; a mi compañero, y amigo, Juan Francisco Barroso Márquez quien, como yo, está comenzando esta larga carrera académica y a quien le deseo todo lo mejor que la misma pueda ofrecernos. Y, por supuesto, a mi compañero y director Gabriel Moreno González, por guiarme vital y académicamente durante estos años y por ser el responsable de mi afección por este proyecto de vida en común que tenemos todas y todos los españoles.

En Valencia recorrí mis primeros pasos en esta disciplina, y crecí profesional y personalmente gracias, también, a las personas que me acompañaron, cuya extraordinaria calidad humana merece un singular reconocimiento, como es el caso de mi querida amiga María Luisa Madrid Ruiz. En la Universidad de Valencia no solo tuve el placer de formarme, sino de conocer a los que hoy son más amigos que compañeros, como Mar Sánchez Montell y Pedro García Guijarro, a quienes les auguro un prometedor futuro en esta disciplina. Y gracias, sobre todo, a mi maestro y director Roberto Viciano. Pocas son las personas que, como él, podrían formar el equilibrio perfecto entre la enseñanza y la fraternidad. Su incesante invitación a combinar la reflexión teórico-crítica con el

conocimiento de la realidad sobre la que opera la norma me ha permitido observar la cara más humana del derecho, y me ha alentado en la pretensión de querer mejorarlo a través del constitucionalismo crítico

COMPILACIÓN DE ABREVIATURAS

AGE	Administración General del Estado
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
CEAL	Carta Europea de la Autonomía Local
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
CNAL	Comisión Nacional de Administración Local
EAC	Estatuto de Autonomía de Cataluña
EEAA	Estatutos de Autonomía
EELL	Entidades locales
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FJ	Fundamento Jurídico
INE	Instituto Nacional de Estadística
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
ITE	Ingresos Tributarios del Estado
LOEPSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
LOFCA	Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas
LOTC	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen local
LRHLL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales
LRSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local
PICAs	Participación en los Ingresos de las Comunidades Autónomas
POM	Plan de Ordenación Municipal
SSTC	Sentencias del Tribunal Constitucional
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional

INTRODUCCIÓN

“En un lugar de la Mancha, de cuyo nombre no quiero acordarme, no ha mucho tiempo que vivía un hidalgo de los de lanza en astillero, adarga antigua, rocín flaco y galgo corredor”. En 1605 Miguel de Cervantes nos obsequió con *El ingenioso hidalgo Don Quijote de la Mancha*, que años más tarde posicionaría a nuestro país entre los puestos más destacados de la novela moderna y la literatura universal. Alonso Quijano, encarnando el autorretrato de nuestro querido Cervantes, fue literariamente concebido cuando España todavía se dividía en un caos de entidades territoriales que recibían muy distinto nombre y tratamiento político. El contexto geográfico en el que pasearon la mayoría de los viajeros que protagonizaban las novelas del Siglo de Oro en España, como el primer Guzmán de Alfarache de Mateo Alemán, o Alonso de Contreras de Lope de Vega, también tuvieron que convivir con villas, aldeas, pedanías, territorios de realengo, de señorío, y por supuesto, con lugares. Pocas personas saben que con aquel “lugar de la Mancha”, al cual hizo referencia Miguel de Cervantes, éste no se refería a un sinónimo de sitio o paraje, sino a un espacio concreto, a una entidad local que por aquel entonces recibía el nombre de *lugar* en la España premoderna. De hecho, la posición del municipalismo en nuestra historia constitucional es sintomática de esa falta de atención hacia lo local, desde las instancias jurídicas y constitucionales.

No sucedió así con la teoría política. La ciudad Estado griega en la que Aristóteles centró *La Política*, el municipio del Imperio Romano en virtud del cual Marco Tulio Cicerón enarboló sus aportaciones republicanas sobre el bien común, o el cantonalismo suizo que inspiró a Rousseau para la formulación de su teoría sobre la voluntad general, tuvieron una fuerte impronta municipalista. Los más clásicos planteamientos de las corrientes políticas más paradigmáticas para nuestros órdenes políticos actuales, tanto en sus formulaciones remotas como en las contemporáneas, encontraron en el municipio el nivel propicio para la práctica del buen gobierno, dadas las grandes potencialidades que se despliegan en esta escala para la práctica del principio democrático. Es en el municipio, el de antaño y el actual, donde convergen la comunidad política más básica y las instituciones de toma de decisiones más cercanas a la ciudadanía, aspecto que coloca a este nivel de gobierno en una posición ventajosa de cara a la consolidación de una democracia avanzada en lo local, en lo estatal y global.

Este es el motivo por el cual hemos decidido dedicar el primer capítulo de la tesis doctoral al estudio del municipalismo y su encuadre dentro de la teoría política y de la democracia. Para ello, nos serviremos de un primer epígrafe que vendrá dedicado a analizar el papel del municipio, o ente territorial análogo en cada periodo histórico en el que se enmarcan las diferentes corrientes políticas escogidas, para la práctica de la gobernanza sobre la que teorizaron nuestros antiguos y sobre la cual se centran nuestros modernos. De entre todas las corrientes políticas hemos seleccionado el comunitarismo, el republicanismo, el liberalismo municipalista de Alexis de Tocqueville y de Elena Rosenblatt, el socialismo y, por último, el federalismo. Con la pretensión de extraer las notas más interesantes de las corrientes clásicas, y de adaptarlas al contexto de nuestras sociedades actuales,

también se analizan las aportaciones del neocomunitarismo, del neorepublicanismo y de las revisiones de estas antiguas corrientes de acuerdo con perspectivas interseccionales, multiculturales y feministas, con la pretensión de ahondar en el concepto de comunidad y de las personas que la integran, a las cuales, han de dirigirse los beneficios de cualquier Estado democrático. Las corrientes políticas escogidas disponen de perspectivas especialmente relevantes en lo que respecta a la caracterización política del municipio, de ahí deriva nuestra elección, pues esta tarea nos ofrece la base necesaria para avanzar hacia el siguiente epígrafe de este primer capítulo.

Sentadas las bases del municipalismo en la teoría política, dedicamos el segundo epígrafe del primer capítulo de la tesis doctoral al estudio de la escala local y sus potencialidades democráticas. Todas las corrientes políticas estudiadas convienen en que el municipio dispone de grandes aptitudes y fortalezas para la consolidación del principio democrático no ya solo en el ámbito local sino en el conjunto del Estado, como estructura de gobierno más amplia y compleja, en la cual éste se engloba y aspira a contribuir a una democracia más sólida e integral. Nuestro objetivo, sentada tal premisa, es el de pergeñar cuáles son tales potencialidades, tratando de huir tanto de una perspectiva bucólica que romantiza exacerbadamente lo local, como de una postura que demoniza a esta escala por relacionarla, exclusivamente, con dinámicas caciquiles.

Cerramos el primer capítulo de la tesis doctoral explicando la necesaria interrelación de la democracia local y del municipalismo con el principio de autonomía local, por ser este último la expresión constitucional más cercana a los dos principios anteriores. Ni la democracia local, ni el municipalismo, han encontrado su expresión en los textos constitucionales españoles sino por medio de la autonomía del municipio, es decir, de su autogobierno y autoadministración. Así, nuestra pretensión con el último epígrafe del primer capítulo es aquilatar una interpretación conjunta sobre lo local y lo democrático, antes de profundizar en el tratamiento constitucional del principio de autonomía local en el segundo capítulo de la tesis doctoral, como vía necesaria para la consecución de una democracia municipalista como la que propugna la teoría política y también el texto constitucional vigente.

La autonomía local, como expresión constitucional de la democracia local, no fue un invento español. Su autoría tampoco corresponde a una persona, escuela o hecho histórico en concreto, pues la aparición y paulatina delimitación de la institución de la autonomía local ha tenido diversos orígenes y divergentes formulaciones en el viejo continente y fuera del mismo. Sin perjuicio de lo anterior, el hito fundamental que marcó el entendimiento de la autonomía local en toda Europa fue la Revolución Francesa, episodio tras el cual el principio de autonomía local, mediante su primigenio *pouvoir municipal* proveniente de la escuela fisiocrática de Turgot, iría progresivamente adquiriendo peso en todo el continente, y posteriormente consolidándose tras su amplia difusión mediante el código napoleónico. La investigación acerca de las primeras y más influyentes teorías europeas sobre la autonomía local es la que abre el segundo capítulo de la tesis doctoral. En su primera parte exponemos los postulados de la teoría francesa del *pouvoir municipal*,

la asociación comunal (*Genossenschaft*) y el autogobierno local (*Selbstverwaltung*) alemanes, el *selfgovernment* inglés y, por último, haremos referencia a otras formulaciones producidas en Italia y el Estados Unidos que, pese a su menor repercusión, también plantean algunas notas sugestivas de cara al entendimiento del origen de las teorizaciones sobre la autonomía del municipio, como son la *autonomie locali* italiana y la *home rule* estadounidense.

Tras el estudio de las formulaciones europeas, y vista la hegemonía de la teoría francesa del *pouvoir municipal*, avanzamos hacia el estudio del principio de autonomía local en el constitucionalismo español, desde su génesis hasta la actualidad. Haremos hincapié en el constitucionalismo gaditano, no solo por ser el primero, y el que marcaría, por ende, el rumbo de los subsiguientes periodos constitucionales de nuestra historia, sino por ser, además, el receptor de la mentada teoría francesa en lo que respecta a la ordenación del régimen local en España por medio del texto constitucional de 1812. Nos detendremos, asimismo, en el reto prioritario de nuestros constituyentes decimonónicos sobre el régimen local: la extensión del municipio constitucional y la homogeneización de aquella planta local en la que anduvo el ingenioso hidalgo de la Mancha que, tras la vigencia del texto constitucional gaditano, se transformaría para dar cabida al Estado constitucional en todo el territorio nacional. Con tal pretensión, en el periodo decimonónico se convirtió a cada núcleo de población existente hasta la fecha en municipio, cuando la planta local española quedó organizada en 11.500 municipios, cifra que, lejos de ser inocua, provocaría a causa de la recepción integral de la fórmula francesa posteriores y evidentes problemas como consecuencia de su ultrafragmentación.

Hemos querido dividir la exposición del principio de autonomía municipal en el constitucionalismo español en cuatro grandes grupos, atendiendo al distinto estadio en el que se encontraba tal principio a lo largo del constitucionalismo patrio, así como a su distinto tratamiento en función del régimen político vigente en cada momento. El primero es el que abarca desde la aparición del municipio constitucional como construcción jurídica fruto del liberalismo decimonónico en Cádiz hasta el Sexenio Democrático y la proclamación de la I República (1812-1874). Hasta la I República española, el régimen local y también su formulación teórico constitucional estuvieron centrados en la consolidación de aquella nueva construcción jurídica que suponía el municipio constitucional, necesaria para ahondar, posteriormente, en su autogobierno y autoadministración. Esta primera etapa, por ende, no estuvo marcada por un avance hacia el fortalecimiento de la autonomía local, sino al afianzamiento de la planta local emergente. Fue especialmente visible en los últimos años del periodo escogido, pues consolidado el municipio constitucional, se sucedieron propuestas sobre la descentralización del poder político y el posicionamiento del municipio como beneficiario del mismo, tal y como propugnó Pi y Margall en el marco de la Constitución Federal de 1873.

El segundo grupo abarca desde el inicio de la larga Restauración (1874) hasta la proclamación de la II República (1931). El tratamiento jurídico de lo local durante este periodo temporal estuvo atravesado por las dinámicas pendulares que fluctuaban hacia el centralismo y la descentralización, así como por el caciquismo, fenómeno que se extendió a las demás escalas de gobierno, además de la local. A estas problemáticas venían a sumárseles los errores cometidos en las primeras décadas del constitucionalismo español, que ya se habían enquistado en nuestro país: la ultrafragmentación de la planta local, la insuficiencia endémica de las haciendas locales y, en general, la acusada situación de inframunicipalismo. Durante los años escogidos para la exposición del segundo epígrafe (1874-1931) sobresalieron dos proyectos que trataron de afrontar las problemáticas de los municipios españoles: los proyectos de Maura de 1903 y 1907, y el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924, de los cuales nos ocuparemos. Las pretensiones de Maura y Calvo Sotelo, finalmente, no llegaron a laminar los efectos perniciosos de todos los fenómenos con graves afectaciones hacia el régimen local español, pues sus propuestas fueron demasiado atemperadas en relación el objetivo que perseguían, y los regímenes políticos en los cuales se formularon no fueron especialmente propicios a la consecución de sus ideas. Aspecto que determinó que aquellos problemas que padecía por aquel entonces el municipalismo y el autogobierno municipal continuasen persistiendo en los posteriores periodos históricos del constitucionalismo español.

En el tercer epígrafe abordamos el tratamiento de lo municipal en la II República (1931-1936) y en el franquismo (1936-1975/1978). Tanto la corta vigencia de la II República española, como el protagonismo que obtuvieron las regiones como entes territoriales en los que se descentralizaría el poder limitaron mucho las posibilidades de que España avanzase hacia un verdadero autogobierno municipal. El constitucionalismo español en este periodo histórico ya no solo había de dar una respuesta teórica a la formulación del municipalismo en el texto que finalmente se aprobase en el seno de la constituyente, sino también a todos aquellos problemas que los anteriores periodos constitucionales habían desatendido. El texto constitucional republicano (1931) fue el primero en reconocer plenamente la autonomía municipal, cuando ya se habían realizado sólidos proyectos como el del Sexenio revolucionario, el de Maura o el de Calvo Sotelo, que supusieron una base teórico-constitucional importante para principio de autonomía local. Pero, pese a que el texto constitucional de la II República previó formalmente el principio de autonomía local, no hizo frente a aquellas problemáticas que coartaban materialmente las posibilidades de consolidar un verdadero autogobierno municipal en España.

Las pocas posibilidades de avanzar hacia una autonomía local real y verdadera fueron completamente eliminadas tras el estallido de la Guerra civil en julio de 1936 y el posterior comienzo de la dictadura franquista, en la cual, evidentemente, el autogobierno municipal y la descentralización del poder político no eran ni prioridad, ni tampoco objetivo. Especialmente destacable fue la situación auspiciada e impulsada por el desarrollismo franquista, que lejos de dar una mínima respuesta a aquellas problemáticas que habían sido reproducidas por el constitucionalismo español, se agravaron durante el periodo de vigencia de la dictadura hasta posicionar a las zonas rurales del país en una

situación sumamente crítica. A partir de 1940 nuestro país comenzó a sufrir el éxodo rural masivo más significativo de nuestra historia reciente, que se produciría súbitamente y en apenas unas décadas, y que dejaría en situación de extrema vulnerabilidad, sobre todo, a los pequeños municipios españoles frente al privilegiado posicionamiento de las ciudades, especialmente, de las más grandes como Madrid y Barcelona. Si hasta esta época se habían producido pocos avances en lo que respecta a la autonomía y democracia locales, el franquismo los destruyó por completo, y empeoró todavía más la situación de (infra)municipalismo en la que España se encontraba sumida desde hacía más de un siglo.

El cuarto epígrafe lo dedicamos al estudio de lo municipal en la transición y en la constituyente de 1977-1978. La acumulación de problemáticas reales a las que se enfrentaban los municipios españoles en aquel periodo, prácticamente naturalizadas social e institucionalmente (vgr. la ya acusada despoblación de amplias zonas del país, el inframunicipalismo, el empobrecimiento endémico de las haciendas locales, etc.), junto con la difícil coyuntura política y la aparición de las Comunidades Autónomas como nuevos entes territoriales, fueron el perfecto acicate para desatender el régimen local en la constituyente, al menos, con la importancia que se requería. Las Comunidades Autónomas coparon los debates sobre el modelo territorial, en detrimento de la necesaria discusión acerca de cómo afrontar los problemas que ya se encontraban pendientes en sede de los municipios españoles, antes de la creación de los entes autonómicos. Esta situación de descuido generalizada hacia el régimen local español propició que, aunque el texto constitucional de 1978 reconociese, como en la II República, el principio de autonomía local y pergeñase al municipio como entidad gestora del poder político del Estado, no hiciese frente ni ofreciese expresión normativa a los problemas que, en realidad, dificultarían que tales prescripciones constitucionales acabasen materializándose de forma efectiva.

En este orden de cosas, la segunda parte del segundo capítulo de la tesis doctoral la dedicaremos a estudiar la regulación jurídico constitucional de la autonomía local en el texto de 1978 y los principales componentes de su marco jurídico de desarrollo. Ésta quedó mínimamente pergeñada en el texto constitucional y fueron muchas las cuestiones que quedaron al albur de su posterior desarrollo en sede de nuestro ordenamiento jurídico. La relatividad en el entendimiento de este principio constitucional comenzó a ponerse de manifiesto desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978, pues prácticamente quedó a la entera disposición del legislador, o más bien, de los legisladores (estatal y autonómico). Su determinación legislativa, además, disponía de pocos (por no decir de ningún) límite, más allá de la parca dicción literal del texto constitucional, lo que terminó suscitando controversias doctrinales y jurisprudenciales entre las posturas más tendentes a la protección de la autonomía local y las más proclives a su desnaturalización.

Siguiendo el *iter* enunciado, en el primer epígrafe abordamos la vertiente política y administrativa del principio de autonomía local que se desprende de los artículos 137 y 140 CE. Con el objetivo de desentrañar las implicaciones de esta dimensión de la autonomía municipal, haremos un recorrido por los que, a nuestro juicio, son los

principales componentes del principio de autonomía local, aquellos elementos sin los cuales no podríamos afirmar que los municipios españoles son autónomos administrativa y políticamente hablando. Extendemos la explicación al principio de suficiencia financiera de las haciendas locales previsto en el artículo 142 CE, dadas las repercusiones directas entre suficiencia de medios y posibilidades de decisión política democrática. La suficiencia de las haciendas locales, al actuar como antesala de la gestión política municipal, también nos resulta esencial para realizar una exposición rigurosa e integral del principio de autonomía local y de las posibilidades de la democracia local en nuestro vigente orden constitucional. Con el objetivo de clarificar qué es el principio de suficiencia financiera de las haciendas municipales, abordamos el modo en que la Constitución prevé la materialización de tal principio y cuál ha de ser, *prima facie*, su objetivo. Continuamos con la secuencia de actores llamados a procurar la suficiencia financiera de las haciendas municipales, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 142 CE, así como, por último, cuáles son las limitaciones constitucionales impuestas a la suficiencia financiera como vertiente tributaria del principio de autonomía local.

Vistos los preceptos constitucionales dedicados al régimen local, avanzamos hacia el segundo epígrafe, en el cual, nos centramos en exponer los principales componentes del marco jurídico de desarrollo de la autonomía local. Para la correcta comprensión de los actores a cargo de la regulación del régimen local creemos conveniente, en primer lugar, puntualizar el concepto de naturaleza bifronte del régimen local. Seguidamente, nos ocupamos de la Carta Europea de la Autonomía local, haciendo un recorrido por su estructura, contenido, naturaleza, aplicabilidad y justiciabilidad, con el fin de poner de manifiesto sus ventajas y desventajas como Tratado Internacional, para la regulación del régimen local y la garantía de la autonomía local en España. Continuamos la explicación, en tercer lugar, con la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, como ley básica de referencia del régimen local español. Para la exposición de esta última no solo hemos querido hacer mención a su estructura y organización, sino también a las inherentes sinergias entre su desarrollo y la jurisprudencia constitucional sentada en la materia. Por este motivo hemos decidido tanto contextualizar su aparición en el ordenamiento jurídico español como analizar, en un último subepígrafe, el binomio entre esta norma y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En virtud de ello, también expondremos las principales repercusiones que tuvo la introducción en nuestra norma fundamental del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 135 CE), en relación con la autonomía de los municipios españoles. Dado que nuestra pretensión es la de formular una exposición lo más completa posible sobre la regulación del régimen local, terminamos este epígrafe con una referencia a la regulación estatutaria del régimen local, en la cual, abordamos tanto la base jurídico-constitucional que habilita a las Comunidades Autónomas para “interiorizar” la regulación del régimen local por vía estatutaria, como las polémicas relaciones entre la regulación estatutaria y la regulación básica en esta materia.

Llegamos, así, al epígrafe final del segundo capítulo, dedicado al estudio de las garantías del principio de autonomía local en el marco de nuestro ordenamiento jurídico. Hemos

querido dividir su exposición en dos partes. Por un lado, nos detendremos en la evolución de este principio en sede doctrinal, de donde se justifica el análisis de las teorías de la garantía institucional y la garantía constitucional de la autonomía local. Y, por el otro, en el conflicto en defensa de la autonomía local como única posibilidad reactiva a disposición de los municipios españoles prevista en nuestro ordenamiento jurídico para proteger el principio de autonomía local. En éste, a su vez, abordamos algunos criterios jurisprudenciales que se han desprendido en el marco de los conflictos incoados desde la incorporación de este recurso a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, con el fin de esclarecer, además de los requisitos puramente procedimentales y formales de la regulación del conflicto, el criterio que generalmente mantiene el Constitucional al respecto del principio de autonomía local.

La tesis que el lector tiene entre sus manos no solo aspira a delimitar un cuadro teórico sobre la autonomía y democracia locales como principal objeto de estudio, sino también a ofrecer una visión más pragmática de la realidad sobre la que opera norma, y sobre las posibilidades que actualmente nos ofrece nuestro ordenamiento jurídico, de cara a mejorar la situación de los municipios españoles en nuestro país. El tercer capítulo nace con esta aspiración, y para ello se organiza en dos partes diferenciadas, una primera dedicada al diagnóstico de las problemáticas con relevancia jurídico constitucional en el seno de los municipios españoles, y una segunda, enteramente enfocada a plantear propuestas de perfeccionamiento del régimen local para adecuar nuestro ordenamiento jurídico a una lectura municipalista del texto constitucional de 1978.

Nuestra adscripción al proyecto de investigación (IB20117)"La necesaria reforma de las administraciones públicas y del modelo territorial español ante el reto demográfico en Extremadura" (IP: Gabriel Moreno González), del Área de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura, nos ha permitido conocer muchas realidades locales y dilucidar que, en numerosas ocasiones, la falta de adaptación de la norma a la situación real de los municipios crea situaciones cuya respuesta normativa ni es efectiva, ni es consciente de la gravedad de los fenómenos que atraviesan la escala local en nuestro país. Cuando fuimos conocedores de ello, e identificamos que aquellos fenómenos provenían de la misma génesis del constitucionalismo español decimonónico, decidimos dedicar un capítulo a su exposición con el fin de dotar de un contenido práctico y realista a la tesis doctoral. Las áreas en las cuales decidimos insistir en la parte dedicada al diagnóstico de las problemáticas municipales con repercusiones jurídico-constitucionales en España fueron, en primer lugar, aquellas que creímos más enquistadas en nuestra planta local, es decir, aquellas que llevaban siglos sin encontrar respuestas institucionales por parte de nuestros poderes públicos. Dada la prolongada convivencia de los municipios españoles con esta primera tipología de problemáticas, a menudo tienden a ser naturalizadas y, por tanto, desconflictivizadas tanto por la sociedad, como por las instituciones, pese a las evidentes repercusiones que su presencia tiene para el correcto disfrute de los derechos de todas y todos los españoles. Los principales problemas de esta tipología son la ultrafragmentación de la planta local y el inframunicipalismo, con todas sus aristas. También quisimos incluir en esta parte del

estudio aquellas problemáticas cuya presencia y persistencia ha provocado, en fechas recientes, su calificación como problemas de Estado, como el reto demográfico o las implicaciones de la ruralidad. Estas últimas problemáticas tampoco son nuevas, sino simplemente más visibles con el paso del tiempo, y cada vez su repercusión es mayor y más negativa en todo el territorio nacional. La última tipología de problemáticas se imbrica en el modelo competencial y en la práctica ausencia de mecanismos de garantía del principio de autonomía local. En este último caso, el diagnóstico cumple con una doble función porque actúa de corolario de todas las cuestiones anteriores y evidencia la necesidad de bosquejar las posibilidades de una regulación del régimen local más garantista, adaptada y acorde con las pretensiones constitucionales que se asignan al municipio en nuestra norma fundamental.

Las dificultades intrínsecas de realizar un diagnóstico riguroso sobre los problemas actuales que afectan a los municipios españoles nos llevaron a incluir en el marco de la tesis un anexo con distintos mapas, al que nos referiremos más concretamente en el epígrafe dedicado a la metodología de investigación por la que hemos optado. La función que cumple este anexo es facilitar la comprensión de la complejidad que disponen muchos de los fenómenos descritos en esta primera parte del Capítulo III, y su práctica extensión a todo el territorio nacional.

La pretensión de dotar de un mayor pragmatismo a estas páginas se quedaría incompleto si no planteásemos algunas soluciones a los problemas expuestos en la fase de diagnóstico. Con esta última parte propositiva tratamos de ofrecer un abanico de reformas a todos aquellos problemas que encontramos en los municipios españoles, guiadas por el prisma de la complementariedad entre todas ellas. Ante las reformas posibles y las deseadas (como lo sería una eventual reforma constitucional), optamos por las primeras, porque nuestra más básica finalidad es la de que tales reformas sean viables de acuerdo con las actuales posibilidades que ofrece el ordenamiento jurídico y la coyuntura política de nuestro país. Sin perjuicio de que todas las reformas propuestas sean complementarias, hemos optado por realizar una exposición en el orden que creemos más aconsejable, de tal forma que, en caso de que estas reformas fuesen abordadas por nuestros poderes públicos a través de una estrategia integral y compleja, la estructura seguida pueda servir como hoja de ruta para consolidar y fortalecer la autonomía y democracia locales en España.

En este orden de cosas, incidimos en cuatro bloques diferenciados. El primero, las reformas relativas a la reordenación del territorio en España, enfocadas en brindar una solución a la ultrafragmentación de la planta local y a la concatenación de problemáticas que se suceden como consecuencia de esta. Para ello, primeramente, nos dedicamos a investigar las posibilidades de reordenación del territorio y de cooperación intermunicipal en la normativa vigente, y a renglón seguido, exponemos nuestra propuesta, a mitad camino entre la fusión de municipios, la cooperación intermunicipal y la importación de la fórmula italiana de *unioni dei comuni*, presentado las tres opciones de forma compatible y coordinada entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los municipios implicados.

El segundo bloque se dirige al planteamiento de reformas en torno al principio de suficiencia financiera, en virtud del cual, incidimos en la necesaria mejora de la acción emprendida por los tres actores llamados a la realización de tal principio (art. 142 CE): los municipios, las Comunidades Autónomas y el Estado. E insistimos, asimismo, en la necesidad de incorporar otros principios transversales para la garantía efectiva y real de la suficiencia de las haciendas municipales (*vgr.* el principio de solidaridad, el de proporcionalidad y el de diferenciación local). El tercer bloque es el relativo al modelo competencial y al impulso de la segunda descentralización a favor del municipio, donde nos detenemos tanto en la necesidad de reformular el papel de los actores a cargo de su definición, como los pasos necesarios que, a nuestro juicio, habrían de afianzarse para proceder al refuerzo de la gestión política sobre lo público por parte de los municipios españoles. El cuarto y último bloque de propuestas es el que tiene por objeto blindar la autonomía y la democracia locales. En su seno abordamos tanto las posibilidades reactivas del municipio en relación con la garantía de su autonomía, como la necesidad de fortalecer las sinergias comunicativas entre todos los niveles de gobierno entre sí. Además, incluimos en la exposición la necesidad de realizar algunos esfuerzos legislativos para dar respuesta a cuestiones clave relacionadas con la autonomía y democracia locales y encarar los retos que no nos permiten avanzar hacia un verdadero autogobierno desde la escala municipal.

En definitiva, nuestra finalidad con la presente tesis doctoral es abordar las problemáticas y las posibilidades pasadas, presentes y futuras del municipio y del municipalismo español, para la consolidación de nuestro Estado social y democrático de Derecho y la consecución de una verdadera sociedad democrática avanzada.

METODOLOGÍA

1.- Constitucionalismo crítico como premisa metodológica

En las primeras líneas de su *Odio a los indiferentes*, Antonio Gramsci justificó la afirmación con la que tituló su famoso monográfico aduciendo que “la indiferencia es el peso muerto de la historia”, que “no pueden existir quienes sean solamente hombres, extraños a la ciudad”, pues “quien realmente vive no puede no ser ciudadano”. A la concepción pretendidamente neutral del Derecho también subyace esta indiferencia que pretende disociar la sustancia política de lo jurídico. La naturaleza intrínsecamente política de las principales categorías y axiomas de los que parte el derecho y, particularmente, el derecho constitucional, en tanto a su naturaleza conflictiva y mutable, constituyen el núcleo de esta investigación. De ahí que hayamos optado por seguir la propuesta de *constitucionalismo crítico*, formulada en España por el profesor Carlos de Cabo, cuya misión primordial es la de esclarecer las tensiones y conflictos que subyacen a las categorías jurídicas formales y artificialmente concebidas como apolíticas.

La ausencia de un planteamiento crítico en el estudio de la categoría jurídica de municipio, y su autonomía, convertirían en aporía cualquier proyecto de democracia municipalista que pretendiese formularse en nuestro país. La sustracción de la dimensión política del ente municipal, y de sus potencialidades para con el principio democrático, han sido un lugar común en el tratamiento jurídico, dogmático y académico hacia lo municipal desde la misma génesis del constitucionalismo patrio. Por este motivo, el constitucionalismo crítico, y su pretensión de resignificar al derecho y las categorías formales que se sustancian en el mismo, dispone de gran relevancia para la investigación que se aborda en esta tesis. De habernos conformado con el relato acerca de lo municipal ofrecido por la norma y la jurisprudencia, la de antaño y hogaño, no hubiéramos escrito las páginas que siguen.

Como cualquier otra perspectiva no hegemónica en el discurso jurídico y en la construcción del derecho, el municipalismo también requiere de la adopción de un planteamiento crítico para poder formular alternativas viables y politizar, en el sentido democrático del término, algunas construcciones jurídicas tradicionalmente presentadas como inocuas. Completar la visión puramente academicista con una perspectiva crítica en el marco del derecho constitucional nos conduce a esquivar un posicionamiento parcial, y a diferenciar entre lo que formalmente se encuentra definido en el ordenamiento jurídico y lo que materialmente impide que el ordenamiento jurídico se cumpla de forma íntegra.

La adopción de esta metodología nos ha impulsado, asimismo, a incorporar, además de la parte teórico-constitucional, otra dimensión más pragmática, con el fin principal de avanzar hacia una lectura más rigurosa del texto constitucional vigente, en el marco del cual, hemos de caminar hacia un futuro más próspero para los municipios españoles, especialmente para los rurales, y para las personas que los habitan.

2.- Metodologías anexas y complementarias al constitucionalismo crítico para abordar una investigación municipalista

La naturalización y consiguiente desconflictivización de numerosas problemáticas presentes en los municipios españoles ha derivado en una generalizada falta de atención hacia el municipio como ente formante de la estructura territorial básica del Estado. Esa desatención ha sido especialmente visible y relevante en el marco del Derecho Constitucional, tanto en lo que respecta a la investigación, como en lo que concierne a la docencia de nuestra disciplina. A la escasez de estudios constitucionales más allá de las formulaciones meramente teóricas sobre el principio de autonomía local se suma la perspectiva urbano-céntrica de que disponen, mayormente, la norma, la jurisprudencia y la doctrina en la materia. No es extraño, por tanto, ignorar desde el Derecho Constitucional la importancia y la preocupante situación en la que se encuentra el 80% del territorio nacional y las personas que han decidido fijar su residencia en el mismo.

Esta escasez de estudios integrales en el marco de los cuales también quede integrada la España rural, que dispongan de una perspectiva crítica y realista sobre los actuales problemas de los municipios españoles, nos ha impelido a buscar metodologías adicionales para completar nuestra investigación y evitar, así, una exposición incompleta sobre lo municipal y lo democrático.

La primera de ellas es la que hemos practicado en el marco de nuestra pertenencia al proyecto de investigación (IB20117) "La necesaria reforma de las administraciones públicas y del modelo territorial español ante el reto demográfico en Extremadura", cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y la Consejería de Economía, Ciencia y Agenda Digital de la Junta de Extremadura, adscrito al Área de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura. Nuestra membresía al mentado proyecto nos ha permitido conocer la realidad de numerosos municipios no solo, aunque sí especialmente en Extremadura, Comunidad singularmente afectada por los retos pendientes en el marco del régimen local español, sino también de otras partes de España, como Castilla-La Mancha, Galicia, Murcia o Valencia. Con la pretensión esencial de conocer las principales problemáticas de los municipios españoles a lo largo de la geografía nacional, allí donde nuestra adscripción al proyecto nos ha permitido, hemos realizado reuniones con los equipos de gobierno y personal técnico de municipios de pequeño y mediano tamaño, también con aquellos que han pretendido liderar proyectos de fusión municipal, con presidentes y gerentes de mancomunidades, con la Federación Española de Municipios y Provincias, con científicos e investigadores expertos en el campo de la política, la historia, el derecho, la geografía y la economía e incluso con Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial para conocer mejor la gestión del carácter transfronterizo del que dispone nuestro país. El trabajo realizado en el marco del proyecto ha enriquecido las páginas que se suceden porque nos ha ayudado a comprender la complejidad de los fenómenos que afectan a los municipios españoles, y ha dotado a este estudio de una perspectiva crítica, práctica y funcional.

La segunda de ellas es la utilizada para apoyar el estudio sobre el diagnóstico de la planta local española a través de los mapas. Con el fin de hacer consciente al lector de la extensión de los fenómenos perniciosos presentes en los municipios españoles por toda la geografía nacional, nos ayudamos de mapas, tanto de elaboración propia, como de elaboración ajena. Los últimos son mayoritariamente realizados por el Gobierno de España en virtud de algunos informes publicados acerca las características de la ruralidad y las problemáticas de los municipios españoles. También utilizamos un mapa cuya autoría corresponde a la investigadora Ana Isabel Horcajo Romo en el marco del proyecto de investigación (IB18128) “Igualdad de género en el entorno rural y municipal de Extremadura: diagnóstico y propuestas”, liderado por la profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura Silvia Soriano Moreno. Para la elaboración de los mapas cuya autoría nos corresponde, y que son pioneros en su objeto de representación, hemos recurrido al software de representación cartográfica de sistemas de información geográfica (SIG) ArcGIS Pro, utilizando los datos disponibles en el Registro de Entidades Locales del Gobierno de España, así como los datos puestos a disposición de la ciudadanía en los Geoportales de las Comunidades Autónomas.

Partir de los postulados del constitucionalismo crítico y, por medio de los mismos, utilizar las últimas dos metodologías expuestas, nos ofrece la posibilidad de superar una visión puramente positivista del derecho y vertebrar de forma más rigurosa tanto las problemáticas que actualmente impiden la correcta materialización de numerosos preceptos constitucionales relacionados con lo local, como la senda constitucional que creemos más conveniente, de cara a su posterior y más satisfactoria gestión por nuestros poderes públicos.

Las ciudades tienen su propia historia. Pero tienen también su historia ajena, pequeña y personal, una y múltiple, la historia que escriben los que la llevan en un rincón de la memoria. –
Dulce Chacón, *La voz dormida*

CAPÍTULO I: LA VINCULACIÓN ENTRE MUNICIPALISMO Y DEMOCRACIA

Las teorías políticas más influyentes para nuestro actual orden jurídico constitucional han tomado como referencia la escala local para la realización en su seno de numerosos objetivos y pretensiones relacionadas con la promoción del buen gobierno. En este capítulo pretendemos extraer las notas básicas de las teorías seleccionadas, con el fin de aglutinar una serie de potencialidades con las cuales hemos de comenzar a identificar la escala local como escala de gobierno para la realización del principio democrático.

Nos ayudaremos, asimismo, de una segunda parte en la cual abordaremos los aspectos negativos y positivos de la práctica del principio democrático a escala local. Nuestro fin es huir del falso mito bucólico que idealiza y romantiza al municipio, y también de la postura que demoniza la institución municipal por considerarla exclusivamente un espacio de dinámicas caciquiles. Nuestra pretensión es superar los elementos negativos y conciliar los positivos para extraer las posibilidades reales de un proyecto de democracia municipalista. En esta parte será fundamental atender a las teorías sobre la escala y la democracia, esto es, sobre el desarrollo y la materialización del principio democrático en las distintas escalas con las que cuentan los Estados compuestos como el nuestro.

Creemos que es conveniente poner de manifiesto la escasez de estudios realizados sobre la problemática de la escala y el gobierno local, desde el Derecho Constitucional, con el ánimo de justificar la dificultad intrínseca del presente trabajo y con la intención de destacar la ínfima relevancia que ha caracterizado el tratamiento de lo local en nuestra disciplina, como tuvo ocasión de advertir, críticamente, el profesor García Morillo en 1998¹, y las consecuencias inherentes a este hecho. Es, por este motivo, por el cual hemos recurrido a estudios sociológicos, filosóficos y políticos, con el fin de completar nuestras hipótesis, y esquivar los relatos parciales sobre lo local y lo democrático. Es igualmente relevante destacar que a esa escasez de estudios se suma la casi ausencia de toma en consideración de lo rural y, por tanto, del pequeño municipio dentro de los mismos. La mayoría de las investigaciones realizadas sobre el análisis de la escala y la democracia en sede municipal centran sus aportaciones e indagaciones en los entornos urbanos, especialmente en las ciudades de medio y gran tamaño, aspecto que dificulta más la tarea de teorizar acerca de la pequeña escala, comprendida en toda su complejidad; en la cual, por supuesto, ha de integrarse la ruralidad. Máxime teniendo en cuenta que en España el 80% del territorio nacional pertenece al medio rural, es decir, al “espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km²”; y se organiza en pequeños

¹ Joaquín García Morillo, *La configuración constitucional de la autonomía local* (Madrid: Marcial Pons, 1998): pp. 10-13.

municipios rurales, esto es, aquellos que además de integrarse en el medio rural cuentan con “una población residente inferior a los 5.000 habitantes”².

Por último, justificaremos el engarce existente entre democracia y autonomía locales, antes de profundizar sobre este último principio en sede de nuestro constitucionalismo, y nuestra vigente legislación, en el segundo capítulo.

1.1. CATEGORIZACIÓN DEL MUNICIPALISMO EN LA TEORÍA POLÍTICA Y DE LA DEMOCRACIA

Con el fin de categorizar al municipalismo en el marco de la teoría política, este primer epígrafe vendrá dedicado al estudio introductorio de algunos postulados municipalistas dentro de las principales corrientes de la teoría política. Para la contextualización teórica del municipalismo haremos un breve recorrido, primero, por el comunitarismo, neocomunitarismo, republicanismo y neorepublicanismo, en relación con el papel que desempeña el municipio en la cohesión de la comunidad, la búsqueda de la virtud y el bien común, así como la gestión de lo público. En segundo lugar, nos detendremos en las principales críticas actuales en torno a las teorías comunitarista y republicana, con el fin de completar críticamente su formulación, poniendo al municipio en el foco del debate sobre el revisionismo de ambas posturas. Avanzaremos, en tercer lugar, hacia una exposición sobre el liberalismo municipalista de Alexis de Tocqueville. En este apartado explicaremos el papel que jugó el municipio para la elaboración de su teoría política sobre la “tiranía de la mayoría”, enlazando los axiomas del liberalismo y el autogobierno municipal. En cuarto lugar, expondremos los nexos entre el socialismo, la socialdemocracia y el municipalismo haciendo hincapié en su objetivo común: acercar la toma de decisiones y el poder político a la ciudadanía. En quinto lugar, dedicaremos las últimas páginas de este epígrafe al estudio del federalismo sinalagmático y conmutativo de Pierre-Joseph Proudhon, para cuya formulación el municipio destaca entre los demás niveles de gobierno.

1.1.1. Comunitarismo y neocomunitarismo

Para poder comprender la importancia de lo local en la teoría política comunitarista es necesario, como antesala, incidir en las ideas básicas sobre las cuales se asienta su mismo planteamiento, dado que la pequeña escala ofrece posibilidades reales de materializar el núcleo esencial de los postulados comunitaristas.

² Ambas definiciones se encuentran dispuestas en el artículo 3 de la *Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural*. Los porcentajes de ruralidad existentes en España pueden consultarse en el Informe del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, “Diagnóstico de la igualdad de Género en el Medio Rural 2021”. El informe se encuentra disponible para su consulta online en el siguiente enlace: https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/igualdad_genero_y_des_sostenible/diagnostico_igualdad_mediorural_2021_tcm30-615197.pdf [Fecha de última consulta: 30/11/2023].

El bien común, la virtud y el gobierno bajo el cual es posible la materialización y el mantenimiento de los dos elementos anteriores han sido los tres pilares del comunitarismo como corriente política desde Aristóteles. El primero constituye, propiamente, el objetivo de la política. La política ha de enfocarse a alcanzar el bien para la comunidad, pues todos los esfuerzos han de dirigirse a su consecución. El segundo es el medio a través del cual conseguir el bien para todos, e incluso el bien para uno mismo en tanto en cuanto el primero quede satisfecho. Sólo mediante la virtud se encontrará el bien común y el bien para el individuo como sujeto formante de su comunidad. Para el comunitarismo el comportamiento virtuoso no se adquiere con el nacimiento, se alcanza mediante su práctica diaria en el seno de la sociedad. El tercer elemento se refiere a la posibilidad de que el bien común y la virtud se preserven en un mismo orden político.

El bien común no constituye una conquista aislada dentro del comunitarismo. No es algo que pueda alcanzarse, y nunca más una sociedad haya de preocuparse por éste. Es un objetivo que debe cultivarse diariamente, que ha de mantenerse en el tiempo, y que requiere de una especial responsabilidad por parte de las personas que gobiernan la ciudad. Aristóteles, y también Tomás de Aquino identificaron el buen gobierno como aquel capaz de mantenerse, de perdurar y de ser estable. La formulación de la alternativa aristotélica de *politeia*³ como superación de la democracia y de la aristocracia como gobiernos inestables, proviene de esta idea. Mientras que la primera ofrece la posibilidad de una mayor prolongación en el tiempo a partir de un gobierno prudente y moderado, la segunda y la tercera no ofrecen esa posibilidad porque conducen a la demagogia y a la tiranía, pero no a un buen gobierno, entendido como aquel que consigue satisfacer el interés de la mayor parte del cuerpo político. Por eso Tomás de Aquino, no solo consideró tirano a aquel que llegaba al poder de forma ilegítima (*tyrannus ab origine*), sino también a quien llegando legítimamente no gobernase por el bien de su comunidad (*tyranus a regimine*)⁴.

Lo que es bueno para la comunidad (*koinon agathon*) no está predefinido de manera atemporal, sino que su significado constituye una responsabilidad colectiva para cada sociedad, en el tiempo y lugar correspondiente⁵. Por esta razón aquello que se identifica como bien común en el comunitarismo clásico y en las nuevas aportaciones neocomunitaristas no es una misma cosa. En el planteamiento del comunitarismo clásico, ese bien no lo conformaba la suma de intereses individuales; sucedía, justamente, al contrario. La satisfacción del bien común abría la posibilidad de una realización del

³ Encontramos esta formulación de la *politeia* en Aristóteles, *La Política*, Edición 26ª, 8ª impresión (Barcelona: Austral, 2021): 27.

⁴ El planteamiento sobre la tiranía en Tomás de Aquino puede leerse especialmente a partir del Libro Cuarto, y sobre todo en el Libro Quinto de Tomás de Aquino, *Comentario a La Política de Aristóteles*, trad. Ana Mallea (Pamplona: Eunsa, 2001); Mauricio Beuchot, “Santo Tomás de Aquino: del gobierno de los príncipes”, *Revista Española de Filosofía Medieval* 12 (2005): 106.

⁵ Michael Walzer, *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality* (United States: Basic Books, 1983); Michael Walzer, *Sulla tolleranza* (Bari: Gius. Laterza & Figli Spa, 2015).

individuo contemplado como ser humano, y como ser político (*zoon politikon*), en tanto en cuanto, es a través de la comunidad donde ocurre la realización del ser. Esta es una de las cuestiones más destacadas por el neocomunitarismo, cuya aparición en un contexto y base social radicalmente diferentes al de las aportaciones clásicas provocan también una preocupación distinta sobre lo común y su pérdida. Mientras los comunitaristas tradicionales enfocaban sus esfuerzos en reflexionar acerca de cómo mantener el bien común a través del buen gobierno, los neocomunitaristas han focalizado sus preocupaciones en la desaparición de aquel bien común en las sociedades contemporáneas.

En el neocomunitarismo el bien común aparece como un objetivo, ahora ausente, que es necesario recuperar en el seno de las comunidades de iguales. La mayoría de las aportaciones actuales del neocomunitarismo coinciden en la crítica al individualismo imperante en las sociedades actuales. El objetivo principal de los neocomunitaristas como Alasdair MacIntyre es la crítica y la llamada social a la superación de una ética centrada en el individuo como agente moral autónomo y separado de su comunidad de referencia⁶. Es necesario instaurar una “cultura del bien común”⁷ a decir de María Eugenia Rodríguez Palop, basada en la garantía férrea de derechos, pero también en la adquisición de responsabilidades en el presente y por el futuro del bien de nuestras comunidades. El bien común, por tanto, sigue guiando la perspectiva neocomunitarista, aunque se enfoque a un fin distinto, que es tratar de poner en boga su relevancia.

Algunas aportaciones neocomunitaristas han investigado acerca de qué es lo que actualmente identificamos por bien común, y han tratado de demostrar el error de base en el planteamiento moderno sobre esta idea. Es, por antonomasia, la crítica al individualismo de Michael J. Sandel, cuya aportación a esta corriente política parte de la premisa de que la sociedad actual se equivoca al disociar el bien común y el bien individual, lo que provoca la “tiranía del mérito”⁸. En el pensamiento de Sandel, el viejo concepto de bien común ha sido sustituido por el actual concepto de éxito y mérito. Una sociedad centrada en el mérito individual conduce a la tiranía y resta potencialidades a la democracia porque impide centrarse en el bienestar de la comunidad, en la integración de las partes en un todo común indivisible en el que todos se vean a sí mismos como miembros. En el neocomunitarismo de Sandel el bien ha de acompañarse del viejo adjetivo “común”, porque “concentrarse exclusiva y principalmente en el ascenso social contribuye muy poco a cultivar los lazos sociales y los vínculos cívicos que requiere la democracia”⁹. La noción sobre el éxito debe transitar hacia un beneficio común, sin necesariamente desatender los beneficios individuales porque el bien de todos, y el bien

⁶ Cfr. Alasdair MacIntyre, *Tras la virtud* (Barcelona: Austral, 2013)

⁷ María Eugenia Rodríguez Palop, “Los bienes comunes”, *Dossieres EsF* 22 (2016): 28; María Eugenia Rodríguez Palop, “La lucha por lo común. (Re)municipalizar para recuperar lo nuestro”, *Cantárida: [revista mensual de Cabezón y Comarca]* 407 (2017): 19.

⁸ Cfr. Michael J. Sandel, *La Tiranía del Mérito* (Barcelona: Debate, 2020)

⁹ *Ibidem*, p. 153.

de cada uno no son incompatibles, visión generalmente compartida por todos los neocomunitaristas de raíz aristotélica¹⁰.

Pese a asentar las bases de sus aportaciones en el comunitarismo clásico, las nuevas perspectivas sobre el comunitarismo aportan enfoques que completan las antiguas posturas sobre lo comunitario y la búsqueda del bien. Así sucede, por ejemplo, con las perspectivas de Charles Taylor o de Michael Walzer, las cuales, no solo coinciden en su crítica a las extendidas tendencias individualistas del comportamiento humano, sino también en la necesidad de redefinir ciertos conceptos sobre el bien y sobre la comunidad, aspecto sobre el que profundizaremos en las críticas a las corrientes tradicionales del comunitarismo y republicanismo.

En lo que respecta al comportamiento virtuoso como uno de los pilares de esta corriente política, comunitarismo y neocomunitarismo disponen de una visión análoga. Para alcanzar la felicidad del sujeto, individualmente contemplado, y de los sujetos, como miembros de un todo común, es necesaria la adopción de un comportamiento cívico, la adquisición de una responsabilidad ciudadana y el compromiso por la comunidad (a la cual el neocomunitarismo añade el elemento de alteridad). Y tales valores solo pueden adquirirse por medio de su realización en comunidad cuya mejor y más prístina realización, añadimos, se da en el ámbito local, por ser el más cercano al ciudadano y donde este puede proyectar mejor su praxis democrática y virtuosa.

Para Aristóteles el hombre es “un ser cívico por naturaleza, un animal de ciudad, que necesita vivir en sociedad. En la ciudad es donde el hombre alcanzará su plena condición humana”¹¹. La plenitud de la persona, por ende, se alcanza por medio de su pertenencia a una comunidad, y la libertad plena como individuo se adquiere en tanto en cuanto se participa políticamente en la misma, es ahí donde el individuo se transforma en ser político, en *zoon politikon*. Pues, “la política no se concibe como una profesión, sino como un quehacer del ciudadano libre, como la actividad esencial de todo ciudadano”¹². Es por ello que la virtud no se adquiere con el nacimiento, cuando se nace el ser está “en potencia” para ser virtuoso. La virtud se alcanza por medio de la integración del individuo en una comunidad, de la que se siente parte y a cuyo bien dirige su participación política

¹⁰ En la propia obra de Aristóteles ya citada podía leerse que “Lo que sucede es que cuando una asociación es tal que cada uno sólo ve el Estado en su propia casa, y la unión es solo una simple liga contra la violencia, no hay ciudad si se mira de cerca; las relaciones de la unión no son en este caso más que las que hay entre individuos aislados”. Del mismo modo, “La ciudad no consiste en la comunidad del domicilio, ni en la garantía de los derechos individuales, ni en las relaciones mercantiles y de cambio; estas condiciones preliminares son indispensables para que la ciudad exista; pero suponiéndolas reunidas la ciudad no existe todavía. La ciudad es la asociación del bienestar y de la virtud, para bien de las familias y de las diversas clases de habitantes, para alcanzar una existencia completa que se baste a sí misma”. Ambos fragmentos pueden leerse en la ya citada edición de Austral de *La Política*, páginas 117 y 118 respectivamente.

¹¹ *Ibidem*, p.26

¹² *Idem*

y su conducta cívica. Comunidad que Aristóteles identificó con la *polis*, es decir, con la pequeña ciudad-Estado griega.

En los planteamientos neocomunitaristas se comparte, generalmente, la misma visión de raíz tradicional, yuxtapuesta a la crítica global sobre la moral individualista. Para los neocomunitaristas como Alasdair MacIntyre, como Charles Taylor o como Michael Sandel, la comunidad también constituye, como para los clásicos, una correa de transmisión de valores y de formación de la moral del individuo. Estos valores, en su concreto contexto de referencia, adquiridos por cada miembro de una comunidad son de los que más tarde dependerá su comportamiento y, por tanto, su visión sobre lo virtuoso, algo que siempre destacaba la filósofa Simone Weil (“Echar raíces...”). Dado que los neocomunitaristas son conscientes de que no existe una universalidad de valores, sino que estos cambian en función de su contexto de referencia y de infinidad de variables como la religión, la cultura o las tradiciones, consideran que cada comunidad ha de definir, como sucede con el bien común, cuál es el comportamiento virtuoso o bueno para ésta.

El problema principal de las actuales comunidades en el pensamiento de los neocomunitaristas lo constituyen, de nuevo, las limitaciones impuestas por la ética centrada en el individuo. El individualismo produce una fragmentación moral donde no existe un ideario compartido. La extendida visión sobre el individuo como agente moral autónomo y la falta de integración, o de sentimiento de pertenencia e identidad con su comunidad, provoca la negación cada vez mayor de la alteridad y la ausencia de una ética común sin la cual es imposible delimitar lo que es virtuoso, y alcanzar el bien para todos.

Por lo que respecta al tercero de los elementos apuntados, las antiguas y nuevas posturas sobre la óptima forma de gobierno para preservar el bien y la virtud coinciden. Y he aquí donde volvemos a encontrarnos con la escala local. En la antigua Grecia el gobierno era un instrumento para la consecución del objetivo final: el bien de la ciudad. En el análisis actual sobre las formas de gobierno, y la imperante visión de la democracia como régimen político más beneficioso para todos, el neocomunitarismo, convencido de que hemos descuidado ese antiguo presupuesto, impele a su toma en consideración como fundamento del principio democrático. Sobre este prisma descansa, tanto en la antigüedad, como en la actualidad el nexo entre democracia, comunidad y municipalismo para la teoría política comunitarista.

Para los comunitaristas lo democrático y lo comunitario interseccionan en lo local. El municipio es la piedra angular del comunitarismo porque es el lugar en el cual coincide la comunidad de valores y la instancia de gestión del poder político más próxima a los individuos que conforman la comunidad. El ámbito local constituye la escala perfecta de yuxtaposición de la ética y la política, de la ciudadanía y de las instituciones, aspecto que facilita la recuperación y elevación de la idea según la cual, mediante un comportamiento virtuoso y un proyecto en común, es posible alcanzar el bien para todos.

El planteamiento del buen gobierno aristotélico era inseparable de la *polis*, la ciudad-Estado griega. En la *politeia*, comprendida desde la dimensión local, “los ciudadanos no están al servicio del Estado, ellos mismos son el Estado: la *polis*”¹³. “Por eso *politeia* significa tanto «constitución política» como «ciudadanía». Y no se dice «la constitución de Atenas» sino «la constitución de los atenienses»”¹⁴. La escala a la que opera la *polis* permite la coincidencia de la comunidad política, ética y moral en un mismo espacio. Desde este planteamiento, es aceptado entre los neocomunitaristas que la escala desde la cual hay que impulsar este cambio de paradigma y la recuperación de los dos elementos anteriores es la local. El nivel local, al permitir un ejercicio pleno de la ciudadanía y una participación política en igualdad de oportunidades, guiada por unos valores compartidos, permite alcanzar el bien común y practicar la virtud, a través de la palabra y el diálogo. Cosa inalcanzable desde otras instancias de gobierno, caracterizadas por su impersonalidad y su lejanía a la comunidad de referencia.

El nivel municipal es, por ende, tan destacado por los comunitaristas porque es esta escala la que presenta mayores potencialidades para la consecución de todas sus aspiraciones. El sentimiento de pertenencia del ciudadano al municipio le vincula a un proyecto en común con el resto de sus conciudadanos. En él se adquiere, mediante la socialización del sujeto, una visión sobre el comportamiento virtuoso, sobre la responsabilidad cívica y el respeto de la *res pública*. El sentimiento de pertenencia hacia una misma comunidad potencia la transición del ser cívico en ser político, en el interés por participar en decisiones políticas del municipio. Garantizadas estas condiciones el ejercicio del gobierno municipal estará en potencia para la consecución de ese fin que la comunidad de iguales decide qué es bueno para sí misma.

1.1.2. Republicanismo y neorepublicanismo

Comunitarismo y republicanismo son dos teorías políticas anexas que lejos de ser incompatibles, se entrelazan y dirigen a un mismo objeto: el bien de la comunidad. También en el republicanismo existe la misma preocupación de fondo y el mismo objetivo que en la teoría política comunitarista, solo que, a diferencia del comunitarismo que se presenta como una corriente más político-filosófica, el republicanismo pone énfasis en el aspecto político-institucional. Las cuestiones principales sobre las que se centra la corriente republicana son, generalmente, la importancia de la *res publica*, el modo en que ha de gestionarse el poder político y el papel de la ciudadanía en la gestión de dicho poder.

Aristóteles no solo tuvo un planteamiento comunitarista, sino también republicano. El republicanismo visible en la política aristotélica constituye, de hecho, el antecedente más remoto de esta corriente de pensamiento. Una de las preocupaciones principales en *La*

¹³ *Ibidem*, p.27

¹⁴ *Idem*

Política de Aristóteles fue la teorización sobre la mejor forma de gobierno, de donde surgió su genuina *politeia*, según la cual el gobierno de la ciudad había de recaer en las clases medias, que harían de interlocutoras entre las clases extremadamente acaudaladas y entre las clases extremadamente empobrecidas. En el pensamiento aristotélico, entregar el gobierno a las clases muy ricas o muy pobres posibilitaría el surgimiento de tensiones y conflictos sociales que, a su vez, harían tambalear la comunidad y perder la estabilidad en el gobierno y gestión de la *res publica*. Rechazó abiertamente la posibilidad de que el poder recayese en un individuo o grupo de individuos, de ahí su rechazo a la aristocracia, a la monarquía y a la misma democracia, si no se equilibraba con educación, moderación, prudencia y virtud en el ejercicio diario de la ciudadanía.

El profesor Gabriel Moreno aclaró las pretensiones de la *politeia* aristotélica, a caballo entre el comunitarismo y el republicanismo, pues “la primera condición de una *politeia* humanista ha de ser la limitación del poder y la preservación consiguiente de los derechos de la persona para que esta, consciente de su autonomía y dignidad, pueda desarrollar libremente su personalidad, cultivar su perfectibilidad, buscar la virtud pública y reconocer la alteridad en procesos dialógicos de entendimiento. Esta es, de hecho, una de las principales pretensiones del constitucionalismo en tanto intento de racionalización del poder político y de sometimiento de sus manifestaciones a reglas predeterminadas, jurídicamente ordenadas y democráticamente legitimadas”¹⁵. Así, desde la vigencia de la *polis* griega, la búsqueda de las instituciones óptimas para el mantenimiento del bien común, con un protagonismo cívico y con el consiguiente rechazo de concentración del poder político han sido características propias de la corriente republicana. En la concepción aristotélica la ciudadanía no participa en la democracia sino que constituye la democracia en sí misma, ahí reside la diferencia que resaltó Benjamin Constant entre la democracia de los antiguos y la democracia de los modernos. El republicanismo trata de canalizar institucionalmente esta participación, situándola en el centro de la teoría política y promoviéndola desde abajo.

Este planteamiento fue también visible en el patriotismo romano y republicano de Marco Tulio Cicerón. Cicerón se formó en la escuela estoica y peripatética para las cuales la virtud se identificaba con una conducta ética y moral al servicio de lo común. En el pensamiento de Cicerón el mejor gobierno para garantizar el bien de la comunidad era el republicano porque se alejaba de las tendencias monárquicas y tiránicas que tendían a la concentración del poder en su propio beneficio. El poder volvía a aparecer como un elemento en el trasfondo de su teoría política y su concentración había de evitarse mediante la ley y las instituciones. La ley y las instituciones también asegurarían que los ciudadanos romanos estuviesen en igualdad de condiciones para participar como seres políticos en la gestión de lo que era común. La *res publica* debía ser coparticipada, pues esta era la vía para garantizar el buen funcionamiento de la República y, a su vez, para dar cabida al ejercicio de los derechos cívicos del individuo sin los cuales, el sujeto no podía desarrollar una afección patriótica, de pertenencia e integración en su comunidad

¹⁵ Gabriel Moreno González, *La democracia humanista* (Sevilla: Athenaica, 2020): p. 61.

con la cual tenía una responsabilidad cívica y política¹⁶. El característico republicanismo de Cicerón fue más tarde retomado por autores italianos como Giuseppe Mazzini, firme defensor de la unificación de Italia e influyente pensador de los movimientos revolucionarios europeos del siglo XIX¹⁷.

La preocupación por la concentración del poder, la gestión de este y el papel de la ciudadanía en sus limitaciones guio desde entonces la teoría política republicana e incluso comunitarista. Tomas de Aquino también identificó la legitimidad del Estado con la ausencia de concentración del poder en una determinada instancia de gobierno. De acuerdo con su planteamiento, si el gobierno devenía en tirano, el pueblo tendría el derecho a oponerse al mismo, en virtud de las leyes divina y natural.

Dentro del contractualismo, el planteamiento republicano por antonomasia, que sirvió como premisa para el republicanismo posterior, fue el propugnado por Jean-Jacques Rousseau. La amplia difusión de *El Contrato Social* y de las aportaciones contractualistas y republicanas de Rousseau comenzaron a fraguar la relación entre el antiguo concepto de bien común y su pionera propuesta de voluntad general¹⁸.

La teoría de Rousseau, además de compartir todas las anteriores preocupaciones comunitaristas y republicanas, se encuentra principalmente focalizada en la participación del pueblo, del soberano, en la toma de decisiones y en la formación de esa voluntad general, análoga al bien común sobre el que teorizaban los comunitaristas. Si la escala de gobierno aristotélica fue la *polis* griega, y la de Cicerón el municipio del Imperio Romano, en el pensamiento de Rousseau estuvo muy presente el cantonalismo suizo. El municipio y las pequeñas comunidades locales eran en la teoría de Rousseau el nivel óptimo para la determinación de la voluntad general y el fortalecimiento de las estructuras de participación directa del pueblo en la gestión del poder político, pues “un Estado pequeño es proporcionalmente más fuerte que uno grande”¹⁹, porque “cuanto más crece el Estado, más disminuye la libertad”²⁰. Y, ante todo, la libertad aparece en su filosofía como *conditio sine quanon* para que el soberano, la ciudadanía, sea protagonista en el orden político.

¹⁶ Aunque su visión republicana se desarrolla durante toda la obra, es especialmente visible en los dos primeros y en los dos últimos libros. En la edición M. Tulio Cicerón, *Sobre la República* (Madrid: Gredos, 1991), coinciden con las páginas 33-123 y 151-157, respectivamente.

¹⁷ Cfr. Giuseppe Mazzini, *Repubblica* (Milano: Mimesis, 2011); Giuseppe Mazzini, *Pensieri sulla democrazia in Europa* (Milano: Feltrinelli, 2010).

¹⁸ En *El Contrato Social* Jean-Jacques Rousseau mantuvo que “todo gobierno legítimo es republicano. Por esta palabra no entiendo solamente una aristocracia o una democracia, sino, en general, todo gobierno guiado por la voluntad general, que es la ley”. Jean-Jacques Rousseau, *El Contrato Social* (Barcelona: Taurus, 2012): p. 46.

¹⁹ *Ibidem*, p.55.

²⁰ *Ibidem*, p.70

En su obra Rousseau deja constancia de que la democracia pura entendida como constante participación del pueblo soberano en los asuntos de gobierno es difícil y, al tiempo, desconfía abiertamente de la democracia representativa. Ello se debe a la gran importancia que dispone la soberanía en su teoría política, la cual “no puede ser representada”²¹, “es ella misma o es otra; no hay término medio”²². En el planteamiento de Rousseau, la democracia representativa es entendida como un mal necesario debido al tamaño de los Estados modernos. Su vigencia debía ser combinada con la convocatoria de frecuentes asambleas municipales en las cuales estuviera presente y tuviese capacidad de decisión sobre asuntos importantes todo el cuerpo político soberano. La escala local era, en su concepción, la única que permitía la materialización de la llamada periódica al cuerpo político para la decisión directa de los asuntos del gobierno y la expresión de su voluntad.

La premisa necesaria era, efectivamente, la integración de la comunidad en un mismo proyecto político, de ahí también sus preocupaciones de raíz más comunitarista. Pues, para Rousseau, como para los comunitaristas, la escala sobre la cual se dirige el gobierno no es algo que solo tenga que ver, propiamente, con la forma política que una determinada sociedad decida adoptar para su propio gobierno, sino también su interconexión con la integración de la ciudadanía en la comunidad. Por este motivo, el francés mantuvo que en las grandes escalas de gobierno “el pueblo siente menos afecto hacia sus jefes, a quienes no ve nunca; hacia la patria, que a sus ojos es como el mundo, y hacia sus conciudadanos, la mayoría de los cuales le resultan extraños”²³.

Rousseau esgrimió en *El Contrato Social* que “cuanto mejor constituido está el Estado, más prevalecen los asuntos públicos sobre los privados en el espíritu de los ciudadanos. Incluso hay muchos menos asuntos privados porque siendo la suma de la felicidad común una parte mayor de la felicidad de cada individuo, éstos no necesitan tanto buscarla en los asuntos particulares. En una ciudad bien gobernada, todos acuden presurosos a las asambleas; pero bajo un mal gobierno, nadie quiere dar un paso para asistir a ellas; porque a nadie le interesa lo que allí se hace y porque prevé que la voluntad general no prevalecerá y que, al final, los asuntos domésticos lo absorberán todo. Las buenas leyes inducen a hacer otras mejores; las malas traen consigo otras peores. En el momento en que alguien dice, de los asuntos del Estado, ¿Qué me importan?, el Estado está perdido”²⁴. La voluntad general expresada en la asamblea municipal es determinante para la existencia misma del Estado en la teoría roussoniana. En *El Contrato Social* un Estado bien gobernado es aquel que deja espacio para la toma de decisiones en el seno de la asamblea municipal de la cual emana la verdadera voluntad general.

²¹ *Ibidem*, p.112

²² *Ibidem*, p.112

²³ *Ibidem*, p.56

²⁴ *Ibidem*, p.112.

La aportación de Rousseau resultó sumamente inspiradora para las posteriores aportaciones republicanas, incluso aquellas que no provenían del viejo continente. Así sucedió, por ejemplo, con la teoría de Thomas Jefferson, padre fundador de los Estados Unidos, ampliamente influido por la doctrina contractualista y republicana de Rousseau. Jefferson mostró su constante preocupación por la limitación del gobierno para el aseguramiento de los derechos naturales y las libertades individuales, así como por la vigencia del principio de legalidad, el correcto funcionamiento de las instituciones, la defensa de la separación de poderes y el gobierno limitado en sus reflexiones sobre la política de los Estados Unidos²⁵. La limitación del poder, de este modo, era un prerequisite para la protección de las libertades y los derechos de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos, cuya redacción él mismo dirigió. Con base en tal postulado, fue proclive a la descentralización del poder, es decir, a la separación de este de una instancia central desde la cual las decisiones políticas se controlasen de manera unilateral. Por eso, creyó que la mejor manera de frenar al poder era a través de su reparto en los estados federados y en las comunidades locales. Que el poder recayese en otras instancias era una medida que debía acompañarse de un correlativo fomento de la participación ciudadana en tales niveles de autogobierno. En el seno de las comunidades locales es donde debía empezar la toma de decisiones de la ciudadanía en el gobierno de los Estados Unidos, pues solo así se conseguiría la consecución del gobierno democrático donde el poder, realmente, residiese en el pueblo estadounidense²⁶.

El principal exponente del neorepublicanismo recae en la figura del francés Philip Pettit. Su aportación al republicanismo y su calificación como neorepublicano se debe a dos cuestiones esenciales que le diferencian del resto de autores enmarcados en la tesis tradicional republicana. En primer lugar, Pettit cree que para la consecución de verdaderas sociedades libres es necesario ahondar en el significado de la libertad. Para ello, formula una teoría original que va más allá de la libertad positiva (de autogobierno) y de la libertad negativa (como ausencia de interferencias externas), es la que él llama “libertad como no dominación de unas personas sobre otras” y que supone una tercera categoría a la que han de aspirar las sociedades para alcanzar una verdadera plenitud²⁷. En segundo lugar, el

²⁵ Cfr. Thomas Jefferson, *Political Writings* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004)

²⁶ John F. Cooper, “The Citizen Initiative Petition to Amend State Constitutions: A Concept Whose Time Has Passed, or a Vigorous Component of Participatory Democracy at the State Level?” *New Mexico Law Review* 28 (1998): 227-269; Merrill D. Peterson, “Thomas Jefferson, The Founders, and Constitutional Change”, en J. Jackson Barlow, Leonard W. Levy, y Ken Masugi (eds.), *The American Founding: Essays on the Formation of the Constitution* (Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1988): 275-291; Roberto Viciano Pastor y Diego González Cadenas, “La revisión de las constituciones estatales de Estados Unidos: procedimientos y mecanismos de participación ciudadana”, *Revista d’estudis autonòmics i federals* 32 (2020): 45-76, <https://doi.org/10.2436/20.8080.01.53>; Diego González Cadenas, “El control judicial de las reformas constitucionales impulsadas y aprobadas en los estados de Estados Unidos mediante mecanismos de democracia directa”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* 25, 2 (2021): 459-462.

²⁷ Charles Larmore, “A Critique of Philip Pettit's Republicanism”, *Philosophical Issues*, Vol. 11, Social, Political, and Legal Philosophy (2001): 229-243; Josué Gil Soldevilla, “Una reflexión en torno al concepto de libertad como no-dominación en Walzer y Pettit”, *Enfoques* XVI, 2 (2004): 141-150; Antonio Manuel Martins Do Vele, “Republicanism y Libertad”, *Res publica* 9-10 (2002): 189-204.

neorepublicano, a diferencia de los republicanos tradicionales de raíz comunitarista, no concibe el autogobierno y la participación de la ciudadanía como un fin en sí mismo, sino como un medio para asegurar una esfera de libertad suficiente para el sujeto. En tanto el sujeto participe más en la elaboración de la ley y en la toma de decisiones, habrá menos dominación y, por tanto, será más libre. El Estado deberá garantizar esa ausencia de dominación y arbitrariedad por medio de las normas y de las instituciones, procurando que ciertas garantías conquistadas en la mayoría de los Estados modernos occidentales (vgr. Estado de Derecho, rendición de cuentas, separación de poderes, etc.) se materialicen en su seno. Desde la perspectiva de Pettit, ese es el fin de la República comprendida como Estado democrático, evitar la dominación de unas personas sobre otras a partir del cumplimiento de la norma y con auxilio de las instituciones. En la elaboración de esa norma, que es el resultado final del proceso de deliberación política, el pueblo soberano deberá participar en la toma de decisiones. La ciudadanía activa no solo constituye una vía de legitimación de las decisiones políticas, sino un medio para protegerse de la dominación y de alcanzar la plena libertad²⁸.

Las aportaciones del republicanismo y neorepublicanismo se completan con el planteamiento republicano *sui generis* de Hannah Arendt. El republicanismo clásico o tradicional estuvo centrado en el cumplimiento de la norma como premisa para la consecución del gobierno democrático, necesario éste, para la consecución del bien de la comunidad. El republicanismo de Hannah Arendt pone el acento en la libertad, y no tanto en la legalidad. La política, como ciencia presente en la deliberación, en las etapas anteriores a la elaboración de la norma, debe garantizar la materialización de la libertad. La libertad en el pensamiento de Arendt tiene dos dimensiones, pues abarca tanto la libertad como ausencia de arbitrariedad típicamente republicana, como la libertad comprendida como capacidad para tomar decisiones libres en una comunidad de iguales y, de este modo, con posibilidad de influir en la gestión del poder político.

Aunque Hannah Arendt fue consciente, al igual que Rousseau, de que el tamaño de los Estados modernos impedía que el poder recayese enteramente en el cuerpo político, fue también una constante defensora de la democracia directa, dada su desconfianza a la concentración del poder en altas instancias de gobierno. Temía que la utilización arbitraria y la concentración de las decisiones políticas en unos pocos pudiese derivar en la conformación de totalitarismos y en la caída de los regímenes democráticos²⁹. Su defensa del autogobierno local, a través del principio de descentralización, ocupó una parte importante de sus aportaciones republicanas. En su concepción, para mantener un espíritu cívico basado en la responsabilidad común y el respeto por la *res publica*, y para evitar, a su vez, la alienación total de la sociedad y la pérdida de integración a un proyecto de vida en común es necesario que la ciudadanía pueda participar en las decisiones que se tomen sobre buena parte de los asuntos públicos.

²⁸ Cfr. Philip Pettit, *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno* (Barcelona: Paidós, 1999).

²⁹ Cfr. Hannah Arendt, *Los orígenes del totalitarismo* (Madrid: Alianza, 2006).

Hannah Arendt puso énfasis, además, en un elemento que la caracteriza y diferencia del resto de aportaciones republicanas anteriores, de ahí que su republicanismo se considere *sui generis*. El fundamento de la igualdad política a la que hace referencia en su pensamiento, cercana a la *isonomía* griega de creación de una comunidad de iguales, para la consecución de una comunidad de libres, no solo era importante por suponer un contrapeso al poder, sino también para crear un espacio de deliberación donde todas las opiniones esgrimidas en el seno de la asamblea local fueran tenidas en cuenta de la misma forma. Cercana a la determinación de la voluntad general roussoniana, Hannah Arendt tomó como esencial el pluralismo político y la reserva de un espacio para la deliberación dentro de la política. Pues si ésta es monopolizada por una ideología en concreto, ya no actúa en beneficio del bien común, porque el bien común ha de definirse teniendo en cuenta la riqueza de planteamientos y de ideas muy distintas presentes en el cuerpo político soberano. Así, si la política era copada por una única ideología, por un único pensamiento político, ni lo asambleario ni lo deliberativo como espacio de contrapeso al poder político tenían sentido. La igualdad se desvanecería y la libertad, como vía para la toma de decisiones libres, carecería igualmente de sustancia porque prevalecería la dominación de unas personas (y su ideología) sobre otras. De ahí la importancia de lo asambleario y lo local en el pensamiento arendtiano³⁰.

1.1.3. Críticas a las corrientes tradicionales del comunitarismo y republicanismo

Las aportaciones actuales enmarcadas en el comunitarismo y republicanismo se diferencian considerablemente de los planteamientos tradicionales en una idea fundamental: su visión sobre la comunidad. En el planteamiento de los antiguos, tanto en la órbita republicana como en la comunitarista, la comunidad era el centro de la teoría política porque la virtud y el buen gobierno se definían de acuerdo con sus parámetros y su objetivo era alcanzar el bienestar de esta. El problema en el planteamiento de los antiguos es que no todas las personas formaban parte de la comunidad como núcleo de su teoría política. La comunidad, en la antigua Grecia, durante la vigencia del Imperio Romano, en la construcción de Europa en el Medievo o en la Ilustración estaba formada por un número muy reducido de personas. El elemento de género, raza, etnia, origen o caudal económico eran determinantes y suponían causas de exclusión de numerosos individuos. Este es el principal exceso que tratan de superar las actuales corrientes políticas de revisión del comunitarismo y republicanismo.

³⁰ Cfr. Hannah Arendt, *Sobre la revolución* (Madrid: Alianza, 2023). Para profundizar en el estudio de las ideas de Arendt, véase Víctor Alonso Rocafort, “La libertad de movimiento en Hannah Arendt”, *Revista de estudios políticos* 145 (2009): 33-64; Víctor Alonso Rocafort, “Lo que Hannah Arendt llamaba democracia”, en Antonio Robles Egea (coord.) (et.al) *La buena democracia: claves de su calidad* (Granada: Universidad de Granada, 2012): pp.175-202; Víctor Alonso Rocafort, “Garrath Williams (Ed.): Hannah Arendt. Critical Assessments of Leading Political Philosophers. Routledge, London, New York, 2006”, *Foro interno: anuario de teoría política* 7 (2007): 224-227.

Desde la teoría neocomunitarista, Charles Taylor y Michael Walzer, pese a partir del planteamiento más clásico y tradicional de raíz aristotélica, admiten la necesidad de reconducir los antiguos aportes de esta teoría política a las sociedades actuales. La multiculturalidad es una de las cuestiones fundamentales en los aportes de Taylor. La toma en consideración de la alteridad en la conformación de la comunidad, previamente a la deliberación interna y la participación de sus miembros en la toma de decisiones políticas, es un requisito fundamental de su neocomunitarismo. La multiculturalidad, para una correcta apreciación de la alteridad, ha de tenerse en cuenta tanto en la definición del bien común, que dependerá del contexto en el que se desarrolle un concreto ejercicio de deliberación, como en la relación que la comunidad tiene con los demás miembros que la integran³¹. En la teoría de Taylor, el sentimiento de pertenencia y la conformación de una identidad común, ante la ausencia de valores universales, son esenciales para la consecución de un comportamiento virtuoso y la asunción de verdaderas responsabilidades en beneficio de lo común³². Y esto, solo puede conseguirse a través de la superación del planteamiento clásico de comunidad.

Michael Walzer parte de la misma premisa que Charles Taylor. Es necesario ahondar en el sentido de comunidad e indagar acerca de los elementos que no están permitiendo la materialización de una cohesión social. Las comunidades son diversas, y no existe una lectura única acerca del bien y del comportamiento virtuoso. Por eso, es necesario dejar que cada comunidad defina aquello que considera valioso y beneficioso. El aporte fundamental de Walzer en relación con lo anterior es que para que cada comunidad pueda producir su versión del bien común y dirigir su comportamiento a su consecución, primero, el Estado debe procurar que todos los individuos partan de una situación mínimamente igualitaria. El medio a partir del cual debe asegurarse que los individuos partan de una situación mínimamente homogénea se consigue a partir de la justicia social y distributiva porque, de acuerdo con su pensamiento, la distribución igualitaria de recursos y oportunidades es esencial para que los ciudadanos tengan una vida digna. Sin una vida digna en la cual los ciudadanos no tengan asegurados unos recursos o servicios mínimos, su preocupación fundamental no será participar en la comunidad y procurar el bienestar del otro, sino asegurarse su medio fundamental de vida. De manera que, para el pensamiento neocomunitarista de Walzer, alcanzar una vida digna ahondando en el principio de igualdad constituye la antesala para la consecución de una comunidad centrada en los objetivos del comunitarismo tradicional³³.

El neorepublicanismo también incide en la superación de los excesos de la teoría republicana clásica sobre el principio de igualdad. En su libertad como no dominación Pettit incide en el principio de igualdad, en tanto que éste se relaciona con la libertad

³¹ Cfr. Charles Taylor, *El multiculturalismo y "la política del reconocimiento"* (México: Fondo de Cultura Económica, 2011)

³² A este respecto, las reflexiones de Francis Fukuyama sobre el *Thymós* resultan especialmente interesantes: Cfr. Francis Fukuyama, *Identidad: la demanda de dignidad y las políticas de resentimiento* (Barcelona: Deusto, 2019)

³³ Michael Walzer, *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*, *op.cit.*

como participación del individuo en los procesos de toma de decisiones y de elaboración de la ley. Pese a que su teoría presenta avances respecto a lo que podemos inferir de las versiones más tradicionales, Pettit formula un principio de igualdad política sin ahondar en la previa consecución de una igualdad material, sin la cual, la consecución de una igualdad formal es insuficiente. Por tanto, el neorepublicanismo de Pettit también se debería completar con las críticas a las teorías clásicas o tradicionales que se centran en la garantía del principio de igualdad material como prerequisite del principio de igualdad política y, por ende, de libertad política.

La misma crítica es extensible a la teoría de Hannah Arendt, cuyo republicanismo carece de una dimensión material sobre el principio de igualdad. La teoría de Hannah Arendt, sin embargo, consta de un punto de vista sustancialmente distinto a las críticas que pueden esgrimirse respecto del neorepublicanismo de Pettit, en tanto en cuanto, Arendt fue esencialmente “neoateniense”, y Pettit “neoromano”³⁴. Arendt ofrece una especial importancia al diálogo, a la deliberación y al pluralismo, que son fines en sí mismos para alcanzar el bienestar de la comunidad. A diferencia de Pettit, para el cual, el autogobierno por medio de la comunidad es un medio para conseguir sociedades libres, y no un fin en sí mismo, Hannah Arendt comprende la pertenencia a la comunidad en el sentido ateniense de *isonomia* griega. Los puntos de vista tenidos en cuenta en ese espacio de pluralismo político adquieren una dimensión más relevante que en el planteamiento neorepublicano de Pettit. Aun así, Arendt tampoco ahonda en el sentido de igualdad material, es decir, en cómo los ciudadanos, para poder participar de forma igualitaria en el seno de una asamblea municipal, han de partir de ese mínimo común homogéneo sobre el cual reflexiona Walzer.

Este planteamiento coincide con la interesante crítica elaborada por Javier de Lucas sobre el republicanismo jeffersoniano, al hilo de su obra “Nosotros, que quisimos tanto a Atticus Finch”³⁵. La reflexión del profesor De Lucas arroja luz al planteamiento del republicanismo de Jefferson, para el cual, la comunidad (“de iguales”) estaba formada por unas élites locales que excluían a numerosos sujetos. En la crítica esgrimida por Javier de Lucas, en la medida en que el republicanismo no es consciente de su necesaria profundización de acuerdo con el principio de igualdad, el bien de la comunidad deviene en una entelequia porque se convierte en el bien para unos pocos, y entonces, el planteamiento republicano carece de sentido porque se transforma en antidemocrático, algo que estaría latente en toda la historia de los Estados Unidos y en sus problemas actuales de cohesión social y política³⁶.

³⁴ Charles Larmore, *op.cit.*, p. 232.

³⁵ En Javier de Lucas, *Nosotros, que quisimos tanto a Atticus Finch. De las raíces del supremacismo, al Black Lives Matter* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2020), el profesor De Lucas realiza su análisis centrándose en las célebres novelas “Matar a un ruiseñor” y “Ve y pon un centinela” de Harper Lee.

³⁶ Javier de Lucas, en su análisis sobre Atticus Finch, relata como el mentado personaje, que había encarnado el ideal de republicanismo jeffersoniano en la primera novela de Harper Lee, incurre en un trato discriminatorio hacia las personas negras en reiteradas ocasiones en su segunda novela “Ve y pon un centinela”, protagonizada por la hija de Atticus, Jean Louis, que presenta una revisión del supuesto

Esta es, asimismo, la crítica expresada por Pierre Rosanvallon, para el cual, sin igualdad, no hay sociedades democráticas³⁷ porque la desigualdad, especialmente en el sentido socioeconómico, escamotea potencialidades a la ciudadanía. Su postura se alinea con la teoría de Walzer, pues parte de la idea de que, si el individuo está más preocupado por enfrentarse a conflictos diarios relacionados con su propia subsistencia y cobertura de sus necesidades básicas, es muy difícil que consiga ejercitar una ciudadanía activa. Esta condición propicia serios problemas para la conformación de la comunidad, en tanto en cuanto, tales limitaciones tienden a restringir la integración de ciertas personas y su participación en el orden político. De modo que, cuando se da esta situación las sociedades dejan de ser democráticas en el pensamiento de Rosanvallon.

En este último aspecto ahonda también, en el marco de su revisión sobre la teoría republicana Antoni Domènech, para el cual, el viejo trilema de la Revolución Francesa (igualdad, libertad y fraternidad) no tiene sentido si las sociedades actuales no potencian este último elemento del que, en buena medida, dependen los dos anteriores³⁸. El significado de comunidad, y el republicanismo como teoría política enfocada a la consecución de su bienestar, deben profundizar en la construcción de sociedades más solidarias, más fraternas y, por ende, más justas, en cuyo seno quepan todos los individuos.

Indubitadamente, todas las críticas anteriores se completan con las aportaciones realizadas por los feminismos al respecto del principio de igualdad material. En la comunidad sobre la que teorizaban los comunitaristas y republicanos tradicionales tampoco estaban incluidas las mujeres. En el marco de la revisión en clave de género del concepto de ciudadanía, entendida esta como estatuto de la persona con derecho a participar en la comunidad y también en sus beneficios, se ha enfatizado sobre el rol que las mujeres han desempeñado en la historia. Mientras que ellas (y su desigual posicionamiento en la esfera social) eran relegadas al trabajo doméstico y reproductivo, los hombres ocupaban el verdadero papel activo en la esfera de lo público y en la toma de decisiones.

antirracismo de su padre. A Atticus, que en la primera novela defendió ante los tribunales del ficticio condado estadounidense de Maycomb en Alabama durante los años 30, al joven negro Tom Robinson, se le había considerado un personaje de ficción antirracista por antonomasia de la literatura del siglo XX. Sin embargo, el profesor De Lucas, que analiza el giro del personaje en la segunda novela, relata cómo, en realidad, Atticus defendió a Tom Robinson no porque aceptase el principio de igualdad, sino porque, al ser un convencido abanderado del republicanismo jeffersoniano, creía, ante todo, en el imperio de la ley. Atticus estaba convencido de que Tom Robinson no era culpable y, por tanto, accedió a su defensa. Tal y como relata Javier de Lucas, cuando en la segunda novela Atticus incurre en tratos discriminatorios hacia las personas negras, su hija Jean Louis en una conversación con su padre le dice: “serás jeffersoniano, pero no eres demócrata”. Porque en el concepto de democracia revisionista de la hija de Atticus no cabe un orden democrático que no incida en la igualdad material.

³⁷ Cfr. Pierre Rosanvallon, *La sociedad de los iguales* (Barcelona: RBA, 2012).

³⁸ Cfr. Antoni Domènech, *El eclipse de la fraternidad* (Madrid: Akal, 2019). Véase, asimismo, Silvia Bagni, “Fraternidad como principio epistemológico del derecho constitucional interno y comparado”, *Revista general de derecho público comparado* 20 (2017).

La desigualdad entre mujeres y hombres se contemplaba como natural en los planteamientos tradicionales. Se justificaba y se impedía, por tanto, su inclusión en el relato sobre lo comunitario. Las principales críticas de los iusfeminismos a las corrientes tradicionales no solo se han limitado a reivindicar la igualdad formal y la necesidad de que las mujeres también ocupen su lugar en la esfera pública, sino que han ido más allá y han advertido sobre la necesidad de ahondar en la redefinición de nuestros mismos sistemas jurídicos y políticos, dado que estos han sido contruidos normalizando la exclusión y la desigualdad.

Garantizar el principio de igualdad, para completar de una forma verdadera el sentido de comunidad implica reconceptualizar de forma constante e interseccional ciertos conceptos que son social, jurídica e institucionalmente aceptados como neutros pero que, realmente, tienen una consecuencia desigual e injustificada para con muchas personas. Las teorías jurídicas feministas no solo insisten en la necesidad de revisar el sentido de la igualdad en lo público, sino también en lo privado, dado que lo privado y lo público forman parte de una misma realidad, que es inseparable. La corrección de los conceptos jurídicos requiere un compromiso social y no solo público-institucional. Si no se incide en este sentido, las comunidades podrán ser formalmente iguales, pero materialmente continuarán posicionando a las mujeres en una situación desventajosa en el seno de las comunidades de “iguales”³⁹.

1.1.4. El liberalismo municipalista de Alexis de Tocqueville y su acepción original

En palabras de Helena Rosenblatt, previa creación del liberalismo como término con el cual ahora estamos familiarizados, “existía en Europa una tradición centenaria que exhortaba a los hombres a ser liberales. Un término empleado originalmente para designar las cualidades ideales de un ciudadano romano, su amor por la libertad, la generosidad y el civismo”⁴⁰.

La idea original del liberalismo comenzó a transformarse tras su politización y su utilización en el seno de las llamadas Constituciones liberales, entre las cuales, sobresalió la Constitución Federal de los Estados Unidos. La adopción de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos el 4 de julio de 1776 fue modulando el sentido de la palabra liberal hasta hacerla una característica propia de su orden constitucional. Tras

³⁹ Carole Pateman, *El contrato sexual* (Cambridge: Menades, 2019); Kate Millet, *Política Sexual* (Madrid: Cátedra, 2021); Nancy Fraser, *Scales of Justice. Reimagining political space in a globalizing world* (Oxford: Polity Press, 2008); Iris Marion Young, *La justicia y la política de la diferencia* (Madrid: Cátedra, 2000); Carlos de Cabo Martín, *Desigualdad real y constitucionalismo crítico* (Madrid: Exedra: 2021); Ruth M. Mestre i Mestre (coord.) *Mujeres, derechos y ciudadanías* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2008); Blanca Rodríguez Ruiz, *El discurso del cuidado. Propuestas (de)constructivas para un Estado paritario* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2019).

⁴⁰ Helena Ronsenblatt, *La historia olvidada del liberalismo* (Barcelona: Crítica, 2020): p. 44.

su politización, la idea del liberalismo originario se fue atemperando en beneficio del liberalismo que hoy conocemos, que ni en su formulación originaria, ni en su posterior significado tuvo su origen en la tradición estadounidense, sino en la francesa.

Hacia 1830 comenzó a teorizarse sobre la posible yuxtaposición de dos términos que hasta entonces no venían unidos: liberalismo y democracia. Fue en este contexto en el cual Alexis de Tocqueville decidió emprender un viaje por los Estados Unidos y elaborar *La democracia en América*, como obra que preparase a Francia para lo que poco después resultaría inevitable: la expresión política de la ciudadanía⁴¹. En el liberalismo de Tocqueville hay tres premisas interrelacionadas entre sí, cuya materialización acaba, finalmente, poniendo énfasis en las instituciones locales. Es por ello que escogemos su obra como clásica aportación liberal unida a la importancia de lo municipal.

La primera aportación del liberalismo de Tocqueville la constituyó su reflexión sobre lo democrático. En *La Democracia en América*⁴² el francés presenta una exacerbada preocupación por la posible transformación de la democracia en “la tiranía de la mayoría”, es decir, en un gobierno en el cual las masas gobernasen en detrimento de las minorías. Esta idea viene anexa a su concepción sobre la igualdad. Tocqueville mostró en sus escritos que la consecución de la igualdad puede llevar a la uniformidad de pensamiento y éste, a su vez, derivar en una tiranía aceptada, justificada y promovida por la mayor parte del cuerpo político.

La segunda idea fundamental en la obra de Tocqueville es la protección de las libertades individuales, especialmente aquellas que el francés estimó como necesarias para la formación de un pensamiento político libre. Lo local sirvió para engarzar, tanto en la idea de virtud liberal recuperada por Rosenblatt como en el liberalismo político de Tocqueville, el compromiso por lo público y el ejercicio cívico de la ciudadanía. En la concepción originaria del liberalismo la práctica del principio democrático requiere de la virtud ciudadana, de la formación de un pensamiento crítico político y de su ejercicio comprometido por parte de la ciudadanía. En la teoría de Tocqueville, el buen gobierno no era aquel en el cual se materializaba en bien común por encima de todas las cosas, pues como acabamos de mencionar, éste corría el peligro de ser definido por las masas. Frente a la mentada situación, el gobierno debía proteger las libertades individuales y, en mayor medida, la libertad de asociación y la libertad de prensa, que eran sumamente relevantes para la formación de un pensamiento político independiente y no guiado por la opinión mayoritaria.

La tercera característica del liberalismo de Tocqueville la abarcan sus observaciones sobre cómo frenar el poder cuando este está en manos de la mayoría y, eventualmente,

⁴¹ *Ibidem*, p.84

⁴² Alexis de Tocqueville, *La democracia en América* (Barcelona: RBA, 2005). Las observaciones que nos parecen más relevantes a este respecto son las que realiza en la segunda parte del primer tomo de la mentada obra, que abarca, en la edición citada, desde la página 169 hasta a 378.

deviene en tiranía. Para Toqueville la separación de poderes y la garantía de una esfera de libertades no era algo suficiente por sí mismo para limitar el poder. Es, en este sentido, cuando cobra importancia su visión sobre lo local. La tiranía de la mayoría podía extenderse a los asuntos nacionales, pues en aquellas cuestiones comunes a todos los pueblos, era sencillo compartir un pensamiento uniforme y generalizado. Sin embargo, difícilmente se podría conformar una uniformidad de pensamiento sobre los asuntos locales, porque las características de cada municipio propiciarían problemas muy heterogéneos. Los municipios, en la teoría de Tocqueville, ofrecen una gran potencialidad como contrapeso al poder en caso, eso sí, de que dispusiesen de un autogobierno suficiente y altamente recomendable. La descentralización del poder en beneficio de la autonomía local se presenta como óptima para frenar al poder de la mayoría porque en el seno de los municipios sí podían tomarse decisiones libres desmarcadas de la uniformidad de pensamiento de la mayoría en asuntos nacionales.

De tal modo que, en el liberalismo de Tocqueville lo local sirve para conectar tres postulados fundamentales. En tanto en cuanto el Estado descentralice el poder en beneficio local y dispongamos, como consecuencia, de municipios con un alto nivel de autogobierno, podremos tomar decisiones más libres, frenar la tiranía de la mayoría y reequilibrar los intereses de la mayoría y la minoría en el seno de las asambleas municipales, mediante el diálogo y el consenso. La premisa para la construcción de sociedades libres es el ensalzamiento y protección de la libertad municipal. Pues “es en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones municipales son a la libertad lo que las escuelas primarias a la ciencia; ellas son las que la ponen al alcance del pueblo; le hacen gustar de su uso pacífico y lo habitúan a servirse de ella. Sin instituciones municipales, una nación puede darse un gobierno libre, pero carecerá del espíritu de la libertad”⁴³. El espíritu público, la integración en la comunidad y el mismo patriotismo como consecuencia de los dos anteriores, deben extenderse por medio del municipio. De ahí que no haya lugar, en su pensamiento, a un liberalismo que no se dirija a la consecución en una democracia municipalista.

1.1.5. Socialismo y socialdemocracia

Socialismo y liberalismo han sido siempre corrientes políticas antagónicas. Tal antagonismo ha de concebirse a partir de la transformación de la idea del originario liberalismo que acabamos de exponer a cuyo concepto comenzó a acompañarle la idea de individualismo, desde un punto de vista ético y moral, y de capitalismo, desde una perspectiva económica⁴⁴. A raíz del surgimiento del movimiento obrero en el seno de la Revolución Industrial y el florecimiento de la doctrina socialista, comenzó a ponerse de manifiesto que el proyecto de democracia liberal era opuesto al proyecto de democracia

⁴³ *Ibidem*, p. 70.

⁴⁴ Cfr. Carlos de Cabo Martín, *La crisis del Estado social* (Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias, PPU, 1986).

socialista. Hacía un tiempo que la democracia era un común denominador de ambas teorías políticas. La cuestión era debatir el adjetivo que había de acompañar a ese tipo de gobierno, en función de los fines que pretendiesen perseguirse. Sin perjuicio de lo anterior, como advirtió Norberto Bobbio, “no debe pensarse que el concepto de democracia haya permanecido intacto en el paso de la democracia liberal a la democracia socialista: en el binomio liberalismo más democracia, democracia significa principalmente sufragio universal, y por consiguiente un medio de expresión de la libre voluntad de los individuos; en el binomio democracia más socialismo, democracia significa ideal igualitario”⁴⁵.

La socialdemocracia, como propuesta descafeinada del socialismo de base en lo económico, propone una redefinición de lo democrático a través de la profundización en la justicia social y distributiva, y en la compatibilidad de un modelo de economía mixta a mitad camino entre el libre mercado y el intervencionismo estatal, para asegurar el bienestar social y el acceso a servicios básicos por parte de la ciudadanía. Mientras que el liberalismo se limitaba a la garantía de la libertad y el socialismo acérrimo a la consecución de la igualdad, la socialdemocracia trata de ofrecer un punto medio en el que ambos valores, el de la igualdad y el de la libertad, puedan materializarse y tener como guía al principio democrático. El Estado social y democrático de Derecho, aparece, de hecho, como respuesta a esa compatibilidad y profundización propuesta por el socialismo de base, pero realmente materializada en el seno de los Estados liberales europeos.

En las bases de la socialdemocracia, y del socialismo, el principio de igualdad en un sentido económico, pero también en un sentido político como participación de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas, es un valor indispensable. Las propuestas para alcanzar esa igualdad focalizada eminentemente en la clase como sujeto histórico de esta corriente política han sido de muy diverso tipo y abarcan desde el socialismo utópico de Fourier, Saint-Simon, Robert Owen o Cabet, pasando por el socialismo de raíz más científica como el de Marx y Engels, y por el de cariz revolucionario como el de Rosa Luxemburgo o Aleksandra Kollontai, hasta llegar a la constitución del Estado social después de la II Guerra Mundial, momento a partir del cual las anteriores propuestas, más radicales, comenzaron a conciliarse con corrientes hasta entonces antagónicas como el liberalismo. Pese a que las versiones del socialismo desde su misma formulación han sido de muy diverso tipo, todas ellas disponen de un planteamiento común en lo que respecta a su tipo ideal de gobierno. El más propicio es el que deposita en el pueblo la mayor capacidad para tomar decisiones políticas.

En la idea de Estado de Derecho propugnada por la socialdemocracia como característica esencial y óptima de los Estados, propia de las teorías de Norberto Bobbio, López Aranguren o Elías Díaz, las entidades locales y la descentralización del poder político a su favor, y en detrimento de la concentración del poder en la instancia central, constituyen

⁴⁵ Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia* (México: Fondo de Cultura Económica, 2018): p. 94.

un requisito esencial⁴⁶. En la idea de democracia radical como democracia moral de López Aranguren, la percepción sobre la democracia real consiste en que los ciudadanos muestren un comportamiento crítico y vigilante sobre el *statuo quo* imperante en la sociedad, abriendo paso a la formulación de la crítica a la tolerancia y al pluralismo. El mismo patrón de pensamiento es visible en Elías Díaz, que muestra un destacado respeto por el papel político de la ciudadanía en la gestión de la *res publica* y la lucha de ésta por la igualdad. Tales exigencias respecto de la democracia conectan, paralelamente, con las corrientes comunitaristas y republicanas. La materialización de un verdadero Estado de Derecho permitirá la convivencia de la igualdad, la democracia y el imperio de ley, que abrirán paso a un uso comedido del poder a través de los instrumentos expresamente previstos para ello, entre los cuales, se encuentra la democracia directa.

La socialdemocracia, a diferencia de algunas corrientes del socialismo tradicional, no desconfía de la democracia representativa, pues cree que su correcta utilización de manera conjunta con herramientas de democracia directa permite guiar al Estado a un gobierno democrático. Así fue expresado por Norberto Bobbio cuando puso expresamente de manifiesto la importancia que desempeñaba lo local en la materialización de un Estado de Derecho. Para Bobbio, un Estado de Derecho en sentido profundo requiere “una relativa autonomía del gobierno local en todas sus formas y grados frente al gobierno central”⁴⁷.

Coincide, con esta visión Boaventura de Sousa Santos, cuya perspectiva sobre la democracia comienza desde abajo. Redefinir el sentido de lo democrático, dando un papel protagonista a instancias distintas al poder nacional y supranacional, constituye el reto actual de nuestros Estados. Las instancias locales juegan un papel muy importante en este sentido porque su cercanía a la comunidad afectada por las decisiones políticas la colocan como una escala óptima para (re)construir y fortalecer la democracia⁴⁸.

La socialdemocracia como corriente política, sin rechazar la garantía de una esfera de libertades individuales, se muestra crítica con una ética social mayoritaria guiada por un individualismo atomizador. El valor de la igualdad, central para la consecución de la tesis socialdemócrata, necesita de manera correlativa la asignación de un valor a la alteridad, de ahí sus similitudes con las doctrinas de raíz comunitarista, como la de Walzer. He aquí, junto con su apuesta por la combinación de la democracia representativa y la democracia

⁴⁶ Sobre Norberto Bobbio, véase, asimismo Norberto Bobbio, *Teoría general de la política* (Madrid: Trotta, 2009). Respecto al planteamiento de Aranguren en relación con la amplitud democrática y su encuadre dentro del planteamiento socialista consúltense José Luis L. Aranguren, *Ética y política* (Barcelona: Orbis, 1987). Del mismo modo, puede leerse el comentario a esta misma obra elaborado por Elías Díaz en Elías Díaz, “Aranguren: Ética y Política”, *Revista Internacional de Pensamiento Político, II Época*, Vol.3 (2007): 165-192. Y, acerca del posicionamiento de este último autor, consúltense su clásica monografía Elías Díaz, *Estado de Derecho y sociedad democrática* (Madrid: Taurus, 2010).

⁴⁷ Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, *op.cit.*, p. 20

⁴⁸ Cfr. Boaventura de Sousa Santos, *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado* (Quito: Abya-Yala, 2004).

directa, la importancia de lo local como nivel de descentralización del poder político y de consolidación de una misma comunidad de iguales.

1.1.6. Federalismo sinalagmático y conmutativo

Todas las corrientes políticas que apuestan por la descentralización del poder en beneficio de la escala local son reconducibles a la idea del federalismo sinalagmático y conmutativo de Pierre Joseph Proudhon, cuya doctrina fue popularizada en España por Pi y Margall. Proudhon se mostró crítico con el Estado, contemplado como instancia central de gobierno dado que, en su pensamiento, éste suponía una fuente de opresión y desigualdad que propiciaba la desaparición de la reciprocidad en el contrato político que el pueblo firmaba con el poder. Proudhon reflejó en *El principio federativo* que, para mantener un verdadero contrato político sinalagmático donde el pueblo fuese partícipe de los beneficios del poder, debía acometerse una profunda descentralización que partiese de las instancias locales y terminase por dotar de un elevado grado de autonomía a las comunidades municipales. Defendió, en este sentido, que en el municipio se depositase una universalidad de cuestiones para su gestión, y que aquellos asuntos que debían recaer en instancias más altas estuviesen guiados por el prisma de la subsidiariedad, y no al contrario.

En su visión, el núcleo del contrato político sinalagmático y conmutativo estaba compuesto por la cooperación y la solidaridad entre los pueblos y las comunidades locales. Éstas habían de unirse para solventar las problemáticas conjuntas, desde el primer ámbito territorial. Su extrapolación a las relaciones sociales dio lugar al término de anarquismo mutuo, según el cual, para resolver los problemas de manera más adaptada a las necesidades de la ciudadanía y de manera más voluntaria, no se necesitaba una instancia central, sino una hermandad entre comunidades locales.

Lo local devino un elemento esencial en la teoría de Proudhon porque, al igual que sucedía con corrientes políticas anteriormente señaladas, la escala local era perfecta para ejecutar los objetivos de su teoría política. Las comunidades locales eran unidades sociales y políticas capaces de gobernarse a sí mismas y de decidir voluntariamente su asociación y el objeto de la firma del contrato sinalagmático con el poder. Al mismo tiempo, su unión voluntaria daría pie a gestionar los problemas comunes que surgiesen entre los pueblos de forma más satisfactoria.

Pi y Margall fue el propulsor del federalismo de Proudhon en España, especialmente durante la Primera República, cuando tuvo ocasión de impulsar la Constitución Federal de 1873. Partiendo de la teoría de Proudhon, adaptó el contrato federalista sinalagmático a las tensiones y conflictos históricos presentes en la España del siglo XIX. Su planteamiento de fondo fue realmente el mismo: descentralizar el poder político y hacerlo recaer, en buena medida, en el nivel local para evitar su concentración en la instancia central. “«Será, se dice por fin, legítimo que lo neguemos; pero hoy por hoy imposible

que lo destruyamos.» Mas he, aquí precisamente por qué en lugar de pedir su abolición, pedimos tan sólo que se lo descentralice. En su centralización está su fuerza. Por estar centralizado puede conspirar contra la libertad y aspirar al absolutismo de su origen. Distribuyámosle: Erijamos en entidad política el municipio y la provincia”⁴⁹. En su famosa “Revolución desde Abajo”, Pi y Margall puso de manifiesto la importancia de dotar de un alto grado de autonomía a las comunidades locales y, por consiguiente, la necesidad de que el municipio fuese llamado a resolver asuntos realmente importantes en la vida diaria de la ciudadanía⁵⁰.

Tanto en el pensamiento de Proudhon, como en el de Pi y Margall, la participación política del pueblo en la toma de decisiones es esencial para el cumplimiento del contrato sobre el cual se focalizan sus teorías políticas. Porque, siguiendo al filósofo francés, “para que el contrato político cumpla la condición sinalagmática y conmutativa que sugiere la idea de democracia- para que se cierre en sabios límites y resulte ventajoso y cómodo para todos- es necesario que el ciudadano, al entrar en la asociación (...) conserve toda su libertad, su soberanía y su iniciativa”⁵¹. “Por el contrario, en los gobiernos centralizados los atributos del poder supremo se multiplican y se extienden sin intermediación en razón directa de la superficie territorial y de la cifra de población porque competen al príncipe los asuntos de las provincias, comunas, corporaciones y particulares. Ese atropello hace desaparecer toda libertad, no solo comunal y provincial, sino también individual y nacional”⁵².

En sus planteamientos, la instancia central solo podía encargarse de una pequeña parte de los asuntos concernientes a las preocupaciones comunes, y ésta debía estar controlada por los propios miembros del contrato. La apuesta de los federalistas consistió en una centralización parcial que ocupase el mínimo indispensable para la resolución de asuntos comunes, y una descentralización universal sobre la resolución de las demás cuestiones, en núcleos locales y cercanos al *demos* donde éste tuviera una capacidad de decisión real y ejerciese una ciudadanía activa en beneficio común para garantizar la democracia.

⁴⁹ Pablo Correa y Zafrilla, *Pi y Margall. La federación. Discurso pronunciado ante el Tribunal de imprenta en defensa del periódico federalista La Unión, y otros trabajos acerca del sistema federativo, precedidos de una noticia biográfica del autor* (Madrid: Imprenta de Enrique Vicente, 1880). Este trabajo se encuentra disponible para su consulta online en el depósito de investigación de la Universidad de Sevilla. Puede consultarse en el siguiente enlace: https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/114680/file_1.pdf?sequence=1 [Fecha de última consulta 14/02/2024].

⁵⁰ Cfr. Francisco Pi y Margall, *Las nacionalidades* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014).

⁵¹ Pierre Joseph Proudhon, *El principio federativo* (Buenos Aires: Terramar, 2008): p. 63.

⁵² *Ibidem*, p. 65.

1.2. LAS ESCALAS DE LA DEMOCRACIA: RIESGOS Y POTENCIALIDADES DE LA ESCALA MUNICIPAL PARA LA MATERIALIZACIÓN DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO

Es reseñable que las teorías políticas expuestas en líneas anteriores, pese a ser divergentes en numerosos aspectos encuentren una ubicación ideal común en el municipio. Las distintas corrientes políticas sitúan en la escala local un gran número de potencialidades para la consecución de valores indispensables para la comunidad, el buen gobierno y la práctica democrática. Dado que la democracia es unánimemente aceptada como la mejor forma de ordenación de lo político en nuestros sistemas occidentales, la teoría política y la constitucional a menudo se han centrado en indagar las premisas necesarias para su efectiva materialización en nuestros órdenes políticos y constitucionales. La premisa que aquí nos interesa, fundamentalmente, es la referida al tamaño de la comunidad en la cual se practica la democracia. O, dicho de otra forma, en la escala o escalas en las cuales tiene proyección el principio democrático y, en su caso, si alguna de estas escalas resulta óptima para la realización de tal principio.

Si analizamos este debate sobre dimensión y democracia, y lo centramos en la escala local, es muy frecuente encontrar posturas fuertemente enfrentadas. De una parte, observamos que una de estas posturas tiende a la idealización del municipio como demarcación perfecta para la práctica del principio democrático. Incorre en una especie de espejismo bucólico que, generalmente, ignora los aspectos negativos del municipio como nivel de gobierno y se apoya en las bondades de antiguos postulados como el de la ciudad-Estado griega para fundamentar su tesis. De otra parte y, en el vértice contrario, se encuentra la postura que demoniza lo local como un espacio especialmente propenso a caer en dinámicas caciquiles, en el cual, el principio democrático corre el riesgo de ser manipulado y capturado con gran facilidad.

El problema que observamos en el antagonismo entre ambas posturas es que ni la una ni la otra ofrecen una exposición completa y rigurosa. Lo que hacen es proyectar una perspectiva excesivamente preocupada por reforzar un estereotipo sobre lo local, bien sea en sentido negativo, bien sea en sentido positivo. Como consecuencia, sus esfuerzos resultan en vano para el principio democrático, que debería ser la preocupación principal de los dos postulados. En nuestro caso, partimos de la necesidad de superar tales antagonismos y de normalizar que, como sucede en cualquiera de las demás unidades políticas distintas a la local (regional, nacional o supranacional), ésta también dispone de aspectos beneficiosos y perjudiciales para acometer acciones democráticas.

Sin perjuicio de lo expresado en el anterior epígrafe, donde nuestro objetivo se basó en recopilar las potencialidades de la escala local en la teoría política, en éste la finalidad principal es, de un lado, desmentir los postulados que romantizan lo local de una manera exacerbada, y del otro, destacar sus posibilidades reales desde la práctica de la democracia en el municipio, con el fin de ofrecer un relato fidedigno para plantear reformas de mejora desde el plano municipal.

En realidad, no existe una escala política óptima para materializar la democracia. La variedad de asuntos a resolver en nuestros Estados requiere también una variedad de unidades políticas que se encaminen a solventarlos, guiadas, todas ellas, por el prisma democrático⁵³. La democracia no se realiza solamente desde un nivel de gobierno, sino que necesita de una acción constante y permanente en todos los niveles⁵⁴. En nuestros sistemas convivimos con una pluralidad de unidades políticas que tienen sinergias entre sí. La ciudadanía no vive solo en una de ellas, sino en todas al mismo tiempo. Por eso, no conviene centrarse en la democratización del Estado, de la Comunidad Autónoma, o de las entidades locales como si cada una de ellas supusiese un nivel de gobierno aislado y apartado de las interacciones con los demás. Conviene, por el contrario, comprender que garantizar la democracia implica reforzar el principio democrático en todas las escalas. La democracia local no se realiza frente a las demás, sino en el seno de las mismas, con el fin de contribuir a una mayor democraticidad de nuestro orden constitucional en toda su complejidad.

Sentada esta premisa, ahondaremos en los aspectos positivos y negativos que presenta la escala local para la democracia. Con tal exposición, tenemos la pretensión, en primer lugar, de superar el debate con el cual abríamos el epígrafe sobre el enconamiento de las posturas en boga. Y, en segundo lugar, de ofrecer una alternativa más realista, con el ánimo de explorar las potencialidades políticas de lo local y sus posibles aportaciones al principio democrático.

1.2.1. Las potencialidades de la democracia en la pequeña escala

El conjunto de derechos políticos y de responsabilidades con la comunidad, intrínsecos al estatuto de ciudadanía, no se desarrollan con la misma intensidad en todas las escalas. La capacidad del ciudadano para participar en las decisiones políticas, y para controlar tales decisiones cuando no son tomadas directamente por el cuerpo político, son distintas en según qué nivel de gobierno. La escala local presenta aspectos muy positivos en relación con la efectividad de la ciudadanía en la política.

En primer lugar, la escala local facilita la comprensión de la política. La posibilidad de que la complejidad de la política decrezca a medida que disminuye la escala en la percepción de la ciudadanía es más fácil dado que es más sencillo que un ciudadano sea más consciente de los problemas existentes en su municipio, a que entienda la

⁵³ Juan Carlos Bayón Mohino, “¿Democracia más allá del Estado?”, *Isonomía: Revista de teoría y filosofía del derecho* 28 (2008): 27-52.

⁵⁴ La interconexión de todas las unidades políticas y la proximidad de las locales al cuerpo político ha llevado a parte de la doctrina a mantener que “la democracia sólo posee capacidades de desplegarse en los espacios mayores si es ejercida y realizada diariamente en los ámbitos menores”. En Prof. Dr. Franz-Ludwig Knemeyer, “Autonomía Municipal para el fortalecimiento de la Democracia”, *THEMIS: Revista de Derecho*, 3 (1985): 11.

complejidad de los conflictos suscitados en el nivel autonómico, nacional o supranacional. Esto, de partida, proporciona a la ciudadanía un escenario óptimo para su participación en la toma de decisiones conscientes y despierta su interés por ejercer sus responsabilidades ciudadanas con más sencillez.

En segundo lugar, cuanto más pequeña es la dimensión de una concreta unidad política, más peso tiene la decisión de un ciudadano en concreto, tanto si ponemos el acento en la democracia directa, como si nos situamos en la democracia representativa. Sobre la democracia directa el argumento es obvio y ha devenido en un tópico dentro de la teoría política. Cuanto más pequeña es la comunidad, más sencilla es la toma de decisiones de manera colectiva. En la pequeña escala es más fácil tener en cuenta las prioridades y sensibilidades vecinales en el tratamiento de lo común y, por tanto, también es más sencillo expresarlas en beneficio de la gestión de la *res publica*. Aunque la democracia directa se concibe en la teoría política como la manifestación más radical del principio democrático, el tamaño actual de las unidades políticas en las que vive la ciudadanía nos obliga a combinar la democracia directa con la democracia representativa, excepto para aquellas comunidades municipales que por su pequeño tamaño vienen acogándose al régimen de concejo abierto⁵⁵. Por lo que respecta a la democracia representativa, hemos de destacar que el voto de un ciudadano en una pequeña comunidad es proporcionalmente más sustancial que el voto de ese mismo ciudadano en una comunidad más grande. A medida que la escala aumenta, el representante pierde representatividad. O, dicho de otro modo, en la escala municipal la decisión del cuerpo político cobra una dimensión más grande porque el representante gana en representatividad a medida que la escala decrece. El aumento del cuerpo político representado dificulta la correspondencia entre opiniones ciudadanas y actitudes de los decisores políticos. A mayor escala, mayor divergencia, y con ella, mayores dificultades para que la actuación política se alinee con las demandas, preocupaciones y expectativas políticas de sus representados⁵⁶.

⁵⁵ El concejo abierto es una modalidad organizativa de democracia directa en la escala local, prevista, sobre todo, para ser utilizada en municipios de muy pequeño tamaño, dado que su funcionamiento requiere que la toma de decisiones se realice mediante una asamblea de vecinos, normalmente, de acuerdo con los usos y costumbres de la concreta localidad. El régimen jurídico del Consejo Abierto ha sido mayormente interiorizado por los Estatutos de Autonomía, por lo tanto, cada Comunidad Autónoma dispone de su propia normativa al respecto. Pese a ser los menos, en España se calcula que todavía 97 municipios funcionan con base en tal sistema. Para su comprobación pueden consultarse los resultados de las últimas elecciones municipales de mayo de 2023, donde consta que 97 alcaldes fueron elegidos directamente a través de la modalidad de Concejo abierto en el siguiente enlace: https://elecciones.locales2023.es/pdf/ES/elecciones_en_cifras.pdf [fecha de consulta: 27/11/2023]

⁵⁶ Hanna Fenichel Pitkin, *El concepto de representación* (Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales, 1985); Albert Calderó y Manuel Zafra, “El gobierno municipal, del voluntarismo a la gobernanza”, *Gestión Y Análisis De Políticas Públicas (GAPP)* 25 (2002): 95-100; Tomás Font y Llovet, “De la autonomía local al poder de las ciudades”. En *Rielaborazione dell'intervento al Convegno «Autonomie regionali e locali tra passato, presente e futuro. Convegno in memoria del Prof. Luciano Vandelli»*, Bologna, 15-16 novembre 2019, organizzato dalla SPISA - Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica e dalla AIPDA - Associazione Italiana Professori di Diritto Amministrativo, in collaborazione con il Reale Collegio di Spagna in Bologna. Disponible en: https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_S_2019/Font.pdf [Fecha de última consulta: 26/11/2023]: 117-121.

En tercer lugar, existe cierta tendencia por parte de la ciudadanía a percibir que su participación en el nivel local es más efectiva que en los demás niveles⁵⁷. Al margen de la evidente mayor facilidad de la participación directa en el nivel local, si nos centramos en el derecho al voto como vía de participación política, a medida que aumentamos la escala el poder se percibe de manera más asimétrica. La ciudadanía es más propensa a percibir que su participación tendrá mayores consecuencias y será más productiva en la esfera local que en la nacional. Esto no significa, necesariamente, que la participación en el nivel local sea mayor en relación con otras escalas. De hecho, no lo es. Es, simplemente, diferente. Tanto en lo que respecta al empleo de diferentes fórmulas de participación en el nivel municipal, como en lo que concierne a la percepción sobre el conjunto⁵⁸. En las últimas elecciones celebradas en España, tanto a nivel municipal como a nivel nacional, los porcentajes de participación muestran cómo en las elecciones nacionales la participación aumenta en relación con la local⁵⁹. Ahora bien, el descenso de participación en el nivel local no se debe a la percepción sobre la efectividad de la ciudadanía, sino al objeto en el que recae la decisión. El ciudadano promedio concibe la escala nacional como aquella en la que se toman más decisiones y que, a su vez, estas son de mayor calado que aquellas que se desarrollan en la esfera local, de ahí que el porcentaje de participación electoral sea mayor. La participación política mediante el voto no cambia, lo que cambia en la sensación de haber contribuido de forma más o menos efectiva a una concreta escala, pues a medida que crece la comunidad política de referencia, la efectividad en la percepción del voto se diluye correlativamente.

Lo anterior se relaciona, en cuarto lugar, con la cercanía del cuerpo político a la institución de toma de decisiones. Nos alineamos aquí con clásicas posturas de la teoría política, y también con la filosofía de Robert Dahl, pues también mantenemos que “la relativa inmediatez, accesibilidad y comprensibilidad de la política local puede proporcionar a muchos ciudadanos una mayor sensación de competencia y eficacia que la que sienten en los ámbitos más remotos de la política nacional. Lo que los defensores del gobierno local han sostenido a lo largo de una época de creciente centralización y nacionalización de la vida política puede resultar más, y no menos, válido en el futuro: las virtudes de la ciudadanía democrática se cultivan mejor, al menos para el ciudadano de a pie, en el

⁵⁷Robert Dahl y Edward R. Tufte, *Size and democracy* (California: Stanford University Press, 1973), sobre todo a partir de la página 45. En el mismo sentido, Hannah Friedrich Pitkin esgrimió que “allí donde la representación se concibe compuesta de abstracciones desvinculadas, la consulta de los deseos o de las opiniones de alguien tenderá menos a parecer que es una parte significativa de la representación” en Hanna Friedrich Pitkin, *op.cit.*, p. 234.

⁵⁸ Fernando Aguiar y Clemente J. Navarro, “Democracia y participación. Ciudadanía en los municipios: ¿un mercado político de trastos?”, *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 91 (2000): 89-114.

⁵⁹ Los porcentajes de participación y demás detalles sobre las elecciones municipales y generales, celebradas en el año 2023, pueden consultarse en la página web habilitada por el Ministerio del Interior a estos efectos. La web se encuentra disponible en el siguiente enlace: <https://elecciones.locales2023.es/> [Fecha de consulta: 27/11/2023].

hábitat más pequeño y familiar de los gobiernos locales”⁶⁰. El aspecto positivo de la familiaridad en lo local es que en esta escala la comunidad es más compacta, está más cohesionada. La mayor cohesión de la comunidad política trae consigo la asunción de mayores responsabilidades para con la misma, perspectiva que es especialmente visible en las comunidades más pequeñas donde la práctica totalidad de los habitantes disponen entre sí de relaciones interpersonales. De ahí que sea más difícil identificar dinámicas individualistas en las zonas rurales, compuestas por municipios más pequeños y cohesionados que en las zonas urbanas, integradas por municipios más grandes y política y socialmente más fragmentados. La asunción de mayores responsabilidades por parte de la ciudadanía en beneficio de su comunidad de iguales es un factor determinante para el funcionamiento democrático de nuestras sociedades. En este sentido participamos de la teoría comunitarista en tanto en cuanto no concebimos una democracia en la que el estatuto de ciudadanía solo venga aparejado al disfrute de derechos. La materialización del principio democrático, asimismo, requiere la asunción de deberes y la preocupación por lo común por parte de la colectividad.

El municipio es el espacio donde converge la comunidad política y la institución de toma de decisiones más cercana a tal comunidad. Esto es, en quinto lugar, un aspecto beneficioso para la democracia porque permite que haya sinergias comunicativas entre el cuerpo político y los responsables de la toma de decisiones. Un alto porcentaje de población jamás ha tenido contacto, ni lo tendrá a lo largo de su vida, con el Parlamento o autoridades de toma de decisiones en la escala supranacional, nacional, e incluso regional. Sin embargo, es muy factible que, si se pregunta a esa misma población, sí haya tenido contacto con su ayuntamiento en un gran número de ocasiones y por muy variadas situaciones.

Lo importante, en este orden de cosas, no es la facilidad del contacto en abstracto, sino que la cercanía de los electores al gobierno permita trasladar con mayor facilidad sus demandas e inquietudes políticas. La escala local permite que la alcaldía y las concejalías puedan recibir tanta información como el cuerpo político quiera poner a su disposición. En las demás escalas los líderes políticos son intérpretes de tal información, los canales de recepción de las demandas de la ciudadanía son indirectos y deben filtrarse mucho más porque abarcan una gran amalgama de comunicaciones. Estas escalas diferentes a la local se sitúan en niveles a veces inaccesibles para el ciudadano, lo cual, brinda menos posibilidades para que la comunicación prospere. Máxime si tenemos en cuenta que tales comunicaciones se atemperan a medida que el número de representados crece por cada representante, pues para que un mensaje llegue a un líder político de una escala más alta

⁶⁰ La traducción de la cita es propia. La original, en inglés, se lee así: “The relative immediacy, accessibility, and comprehensibility of local politics may provide many citizens with a greater sense of competence and effectiveness than they feel in the remoter reaches of national politics. What defenders of local government have contended throughout and epoch of growing centralization and nationalization of political life may prove to be more, not less, valid in the future: the virtues of democratic citizenship are, at least, for the ordinary citizen, best cultivated in the smaller, more familiar habitat of local governments” en Robert Dahl y Edward R. Tufte, *op.cit.*, p. 60.

primero ha de pasar por una cadena comunicativa en la cual el grueso de la demanda política, probablemente, haya perdido la fuerza con la que contaba al inicio⁶¹.

En sexto lugar, la familiaridad, la cercanía y el constante flujo comunicativo provocan que el cuerpo político en la escala local pueda suponer un mayor contrapeso o freno a ciertas dinámicas de poder que operen en contra de las demandas vecinales. La rendición de cuentas *sui generis*, por la existencia de mayores relaciones interpersonales, que se producen en la esfera local y la proximidad provocan que los habitantes de un concreto municipio puedan impedir un funcionamiento no acorde con expectativas del cuerpo político con mayor facilidad. Un movimiento de oposición vecinal contra una concreta política por parte de su ayuntamiento en un pequeño municipio dispone de mucha más capacidad para influir en la toma de decisiones finales por parte del gobierno del municipio que en otras escalas. En el siguiente epígrafe veremos que, aunque esta situación pueda venir aparejada a efectos muy positivos en lo que respecta a la eficacia de la acción ciudadana en la toma de decisiones de los actores políticos municipales, también puede tener un reflejo negativo.

El ejemplo de las recientes protestas vecinales en contra de la instalación de macro granjas en varios municipios castellanomanchegos puede ser especialmente ilustrativa en este sentido⁶². Desde 2017 varias industrias cárnicas trataron de ubicar sus explotaciones porcinas en numerosos municipios rurales de pequeño tamaño ubicados en Castilla - La Mancha. Se presentaban como ofertas atractivas para tales territorios porque prometían crear empleo y mejorar la situación de depresión demográfica de la zona. La oposición vecinal a la instalación de tales proyectos en sus municipios fue intensa y mayormente compartida entre los vecinos desde el inicio. Generalmente los habitantes de tales municipios compartían que, bien directa, bien indirectamente, se verían afectados de manera negativa a causa de estas instalaciones, pues Castilla-La Mancha es un territorio eminentemente agrícola, y la llegada de las macro granjas a tales territorios traería consigo una contaminación de los acuíferos de la zona, así como una contaminación de las hectáreas de cultivo agroforestal que rodeasen a las instalaciones, situación que provocaría una merma en la agricultura como principal medio de sustento de los vecinos.

En numerosos municipios como Gamonal, Montealegre del Castillo o Torrejoncillo del Rey las protestas vecinales, junto con el apoyo de asociaciones ecologistas, consiguieron paralizar los proyectos de instalación de macro granjas en sus municipios. Y, lo más interesante, lo consiguieron gracias a que sus ayuntamientos utilizaron todos los instrumentos a su alcance para su paralización, previa escucha de las demandas vecinales. En los casos expuestos, la utilización del Plan de Ordenación Municipal (POM) y los consiguientes permisos de obra, cuya concesión depende del ayuntamiento, consiguieron

⁶¹ *Ibidem*, p. 53-89.

⁶² Puede consultarse, al respecto de lo sucedido con las macro granjas en Castilla-La Mancha, la siguiente noticia, dispone en: https://www.eldiario.es/castilla-la-mancha/macrogranjas-pusieron-ojos-castilla-la-mancha_1_3000192.html [Fecha de última consulta 27/11/2023]

impedir el asentamiento de las industrias cárnicas en los mentados términos municipales. Mientras que en sede de los ayuntamientos las protestas vecinales tuvieron un mayor calado, las demás escalas de gobierno no encontraron inconveniente alguno a la instalación de las macro granjas porque pusieron el foco en la ganancia de empleo y riqueza de la zona, alineándose con la oferta de las empresas interesadas. El ejemplo muestra cómo la mayor cercanía de los ayuntamientos a sus vecinos permitió que sus representantes locales actuaran con una mayor adaptabilidad, tanto al medio, como a las demandas vecinales, a diferencia de los demás niveles de gobierno inmiscuidos en el asunto.

En séptimo lugar, la cercanía de los representantes políticos locales a la comunidad, así como la más fácil comunicación de estos con el cuerpo político, ofrece un contexto de partida muy favorable para la toma de decisiones. Puede comprobarse, del mismo modo, con el ejemplo ya relatado sobre la oposición vecinal a las macro granjas. Los mentados factores proporcionan a los líderes políticos locales una mayor capacidad de adaptación de la política a las variables concretas (demografía, ruralidad, medios en su disposición, prioridades de los vecinos, elementos de geometría variable o dificultades del terreno, principal motor económico de la zona, etc.) presentes en su territorio. La mayor adecuación de la política al medio en el cual está prevista su puesta en funcionamiento también determina la eficiencia y la eficacia de la política por parte del nivel de gobierno que la elabora y de la administración que la ejecuta. Mejora, asimismo, la sensación de efectividad de la participación ciudadana, dado que las demandas del cuerpo político son tomadas en cuenta en mayor medida. La organización de nuestro modelo territorial en unidades políticas municipales es óptima en un país como España porque su diversidad local también requiere respuestas heterogéneas frente a una disparidad de problemáticas suscitadas en esa escala de gobierno, donde una misma solución no debería ser aplicable a un gran conjunto de realidades divergentes.

1.2.2. Los peligros para la democracia en la escala municipal

Como veníamos manteniendo desde el inicio de este epígrafe, la escala local no solo presenta aspectos ventajosos para la democracia. Algunas de las características analizadas en sede de sus beneficios, disponen, asimismo, de un reflejo negativo en diversas cuestiones que expondremos a continuación.

En este orden de cosas, la primera consideración negativa es la relativa a la homogeneidad de la comunidad política en la pequeña dimensión. Si bien es cierto que las pequeñas comunidades tienden a estar más cohesionadas, no es menos cierto que en su seno las sensibilidades políticas y la familiaridad que las caracteriza, las conducen a una mayor uniformidad. Este hecho, por una parte, conlleva una menor competitividad en la representación política de la ciudadanía, es decir, una menor competición por parte de los partidos políticos y demás organizaciones de carácter político en la escala local. Cuanto más pequeña es la unidad política, menor es la amalgama de sensibilidades políticas que

tendrán oportunidad de ser representadas en sede de las instituciones municipales. No es algo que solo pueda observarse en la comparación entre escala local y otras escalas, sino incluso dentro de la misma escala local, entre pequeños municipios y grandes ciudades. Por eso, en las pasadas elecciones municipales el número de partidos políticos que presentaron listas en la ciudad de Madrid quintuplicó el número de partidos que presentaron listas en cualquiera de los municipios españoles de menos de 2.000 habitantes que son, por cierto, los más numerosos⁶³. Por otra parte, en la pequeña escala se observa también una menor predisposición hacia la disidencia política. En los contextos de comunidades más pequeñas, aunque es más sencillo poner en conocimiento aquello con lo que se disiente, también es más difícil disentir si un gran número de ciudadanos no está de acuerdo con el objeto de la protesta. Mientras que en las comunidades o escalas más grandes, y más impersonales, es más fácil aceptar la pluralidad de opiniones, en las escalas más pequeñas lo político y lo personal tienden a confundirse con mayor facilidad y, en numerosas ocasiones, conducen a la autocensura desde ciertos sectores de la ciudadanía con el fin de evitar enfrentamientos personales entre vecinos⁶⁴.

Una segunda consideración anexa a las anteriores, y que también es visible incluso dentro de la escala local, entre las comunidades de gran tamaño y de pequeño tamaño, es que, aunque en las primeras la comunidad se encuentra más fragmentada y es más propensa a actuar de acuerdo con estándares individualistas, las grandes comunidades también tienden a una mayor organización política. En las pequeñas comunidades locales la escasa población provoca que haya pocas personas con intereses en conflicto y que, además, las mismas estén poco organizadas. Es lo que Robert Dahl llamó “la regla del fontanero”⁶⁵. Mientras que lo más frecuente es que en las pequeñas comunidades exista un fontanero, en las comunidades más grandes, existirá, al menos, un número mayor de fontaneros. Este hecho determina una mayor facilidad para que, en las comunidades más grandes, los fontaneros se reúnan en una misma organización y aúnen sus intereses y sus reivindicaciones que en las pequeñas comunidades donde las personas dedicadas a la misma profesión son menos numerosas. Cuanto más crece la comunidad, más intereses hay en juego, y mayor es su organización. La “regla del fontanero” puede extrapolarse a cualquier tipo de interés en conflicto presente en una determinada sociedad, no solo al ámbito laboral. La pregunta aquí no es cuál de las situaciones es mejor, si la que permite que, dado el pequeño tamaño de la comunidad, un único fontanero pueda hablar directamente con su alcalde, o la que propicia que a causa del gran tamaño haya una mayor organización de los intereses de las personas que desempeñan la misma profesión. La clave de este planteamiento es que cada una de las situaciones descritas presentan

⁶³ Esta información puede consultarse en la web puesta a disposición de la ciudadanía por el Ministerio del Interior con ocasión de la celebración de elecciones municipales en el año 2023. Está disponible en el siguiente enlace: <https://elecciones.locales2023.es/formaciones-politicas/candidat/presentadas/inicio/> [Fecha de última consulta: 01/12/2023].

⁶⁴ Robert Dahl y Edward R. Tufte, *op.cit.*, especialmente a partir de la página 44, hasta la 51 y a partir de la página 90 hasta el final de la obra.

⁶⁵ Su expresión original es: “The Plumber’s Law”, *Ibidem*, p. 39.

potencialidades distintas en función del tamaño o escala en la que se lleve a cabo una determinada acción.

La tercera consideración también se desprende de la situación relatada en líneas anteriores. La confusión entre lo personal y lo político en la pequeña escala tiene sus ventajas y sus inconvenientes. Si nos situamos en el caso de la escala local, en un municipio de pequeño tamaño es muy común que el cuerpo político conozca, e incluso que disponga de ciertos nexos personales con las personas que se postulan a cargos de representación en las elecciones, a diferencia de si nos situamos en otras escalas o en municipios más grandes. La existencia de estos nexos provoca que, generalmente, exista una tendencia a personalizar el voto⁶⁶. En no pocas ocasiones se ha profesado el argumento de que la política local funciona de un modo distinto. Esa distinción en sede de las elecciones locales resta, a menudo, importancia a lo político para otorgarlo a lo personal. Se da una situación particular para la democracia representativa porque se desplaza a la partidocracia en beneficio del personalismo⁶⁷. El fenómeno es curioso por dos motivos. El primero se debe a una relativa fluctuación de las elecciones locales hacia un modelo de corte más presidencialista que parlamentarista, a pesar del diseño institucional, pues el voto del cuerpo político pone el acento en el candidato a alcalde, y no tanto en los concejales. El segundo lo determina la reputación del aspirante a alcalde de la corporación que, a menudo, pesa casi lo mismo que su programa político⁶⁸.

La cuarta apreciación tiene que ver con la dimensión negativa de la cercanía del representado al representante pues, sin duda, la proximidad también dispone de ciertos inconvenientes. En sede local existen mayores posibilidades de fiscalizar la política, precisamente, a causa de esa cercanía del cuerpo político a las esferas de toma de decisiones. Esto, como dijimos, se observa como un aspecto positivo. Ahora bien, si nos situamos en el lado contrario, la cercanía también ofrece una mayor cobertura de las conductas políticas arbitrarias cuando la mayor parte del cuerpo político las normaliza, las encuentra correctas o se beneficia de las mismas. Unido este factor al de las dificultades intrínsecas de la disidencia en la pequeña escala, el resultado es que a veces es más sencillo practicar, justificar y perpetuar un hecho que es política y jurídicamente reprochable en los municipios pequeños que en los municipios grandes y que en las demás escalas de gobierno. Algo especialmente notable con el fenómeno del caciquismo. Sin perjuicio de lo anterior, hemos de tener en cuenta que, ante el manido argumento utilizado

⁶⁶ Pedro Riera Sagrega (*et.al*), “Elecciones municipales en España. La personalización del voto”, *Revista Internacional de Sociología* 75 (2017): 1-18.

⁶⁷ Gemma Ubasart-González, “Municipalismo alternativo y popular. ¿Hacia una consolidación de las tesis del nuevo localismo y la politización del mundo local?”, *Revista de Estudios Políticos (nueva época)* 157 (2012): 135-162.

⁶⁸ En las encuestas realizadas por el CIS en el mes de mayo de 2023, previa celebración de elecciones municipales, la ciudadanía respondió que las cuestiones a las cuales da más importancia para decidir su voto son, de un lado, el candidato que se presenta como alcalde (34.4%), y del otro el programa que presenta (43%). Puede consultarse en CIS, “Encuesta flash elecciones municipales 2023”, Estudio nº3407, mayo 2023.

por el sector que demoniza con frecuencia la esfera local, ni el caciquismo entendido como “intromisión abusiva de una persona o una autoridad en determinados asuntos, valiéndose de su poder o influencia”⁶⁹ existe solo en la esfera local; ni todos los municipios de pequeño tamaño funcionan de acuerdo con lógicas caciquiles.

La quinta apreciación, que se desprende del conjunto de todos los motivos anteriores, es que, en la esfera local, sobre todo en sede del pequeño municipio, la capturas de líderes políticos es mucho más sencilla. La ciudadanía, o parte de ella, termina subvirtiendo la lógica de la representación haciendo valer su influencia de manera desproporcionada y sustituyendo al representante en su misma función.

La última apreciación que observamos es la resistencia al cumplimiento de algunas normas, sobre todo coercitivas, provenientes de la pequeña escala. A medida que la escala decrece, el elemento de institucionalización de la política se diluye. La persona del alcalde y las de los concejales no se identifican tanto como institución, sino más como miembros de una comunidad de iguales. Ambas visiones no son incompatibles, pero una pierde peso en beneficio de la otra, sobre todo en el pequeño municipio. La percepción sobre la autoridad de los mentados cargos también mengua y, con ella, la fuerza vinculante de las normas emanadas del consistorio. Si a ello se suma, de un lado, que en las pequeñas comunidades es muy común que existan relaciones interpersonales entre autoridad y cuerpo político, y del otro, que existe una escasa presencia policial como institución encargada de la seguridad y del cumplimiento de las normas coercitivas⁷⁰, el cuadro resultante es que la tendencia mayoritaria apunta hacia un incumplimiento de la norma sancionadora en caso de que ésta se estime como injusta, precisamente dado el anterior razonamiento. En otras palabras, es mucho mayor el riesgo de que la regla de reconocimiento y validez de Hart no opere en la pequeña escala, cuestión que se potencia con la percepción ciudadana de que no habrá una consecuencia ante el incumplimiento de la norma. Existen pocos medios de ejecución y, en caso de existir, demasiada cercanía entre quien tiene la potestad sancionadora y la persona sancionada.

1.3. AUTONOMÍA LOCAL, MUNICIPIO Y DEMOCRACIA: UNA COMBINACIÓN INSEPARABLE PARA EL FUNCIONAMIENTO DEMOCRÁTICO DEL ESTADO

Dado que la escala local también dispone de importantes inconvenientes para emprender acciones democráticas, no es nuestra pretensión la de animar a reformar nuestro modelo

⁶⁹ Es la acepción utilizada por la Real Academia de la Lengua Española (RAE). Está disponible en: <https://dle.rae.es/caciquismo> [Fecha de última consulta: 27/11/2023]

⁷⁰ En la línea mantenida, también existen muy pocos estudios sobre la escasez de presencia policial en el medio rural y los peligros inherentes a este hecho. Sirva, como botón de muestra, el estudio desarrollado en el marco de la Universidad de Extremadura por Jordi Ortiz García y Miguel Ángel Rufo Rey, “Seguridad y prevención del delito en las comunidades rurales de Extremadura: un estudio de caso desde la criminología”, *Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos* 7 (2023): 153-185.

territorial para depositar una universalidad de intereses en el ámbito local y una subsidiariedad de asuntos en la escala central. No abogamos por soluciones cercanas al federalismo sinalagmático de Proudhon en la actualidad, pero sí defendemos la necesidad de caminar hacia una lectura rigurosa, y también municipalista, del texto constitucional de 1978.

La diferencia entre la escala local y las demás escalas no reside tanto en que una u otra sea óptima para la democracia, sino en las potencialidades que, actualmente, presenta cada nivel de gobierno para contribuir a un funcionamiento democrático del Estado, comprendido este en toda su complejidad. Las posibilidades de que la escala municipal contribuya a la materialización del principio democrático en nuestro sistema son muchas. Pero, para ello y como antesala, hemos de procurar que el municipio tenga oportunidad de contribuir a la materialización de tales posibilidades⁷¹.

Ya hemos perfilado los argumentos a favor de la democracia local. Ahora hemos de justificar el vínculo inmanente que existe entre democracia y autonomía local. Con la intención de no anticiparnos al siguiente capítulo, que trata de forma extensa el principio de autonomía local, baste ahora con poner de manifiesto que, para que la democracia tenga sentido en la escala local es prioritario que al municipio se le asigne la gestión autónoma de ciertos asuntos, en virtud del principio de descentralización del poder político (art. 137 CE). A medida que el municipio pierde autonomía, es decir, capacidad de decisión y competencia para gestionar cuestiones de su interés, la democracia en la escala local se desvirtúa. La democracia no solo consiste en elegir quién decide y cómo se decide, sino en la amplitud del qué se decide. El principio de autonomía local es, por ende, el que da cuerpo a la democracia en la pequeña escala⁷².

Primero, porque le brinda un objeto sobre el cual poder actuar y tomar decisiones. Nos referimos en este sentido a los asuntos considerados “de interés local”, que en nuestro ordenamiento jurídico son muy pocos. Por mucho que el principio democrático presente grandes potencialidades en el ámbito local, si de manera paralela el municipio no dispone de ciertas cuestiones sobre las cuales recaigan las decisiones tomadas de forma democrática, la democracia pierde su razón de ser. Porque, aunque una organización o unidad política disponga de un funcionamiento perfectamente democrático, si los

⁷¹ “No se trata, por tanto, de considerar la democracia local como una «mejor democracia» que la existente a nivel de las instituciones estatales y europeas, sino otorgarles dentro del sistema democrático general un específico papel de impulsor de la participación política de los ciudadanos y una mejor visualización de la gestión democrática de los intereses públicos”. Debemos entender que “el poder local como un espacio de poder democrático que, por esa misma razón, debe poder expresarse a través de la gestión de un espacio del poder político y de su participación en el sistema general de toma de decisiones”. Luis Ignacio Ortega Álvarez “La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* 259 (1993): 478 y 479.

⁷² José Luis Carro Fernández-Valmayor, “El debate sobre la autonomía municipal”, *Revista de Administración Pública* 147 (1998): 59-96; María Teresa Salvador Crespo, *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico* (Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, 2007): 58.

aspectos sobre los cuales puede pronunciarse democráticamente son ínfimos, la importancia que podemos asignar a ese funcionamiento democrático también es ínfima.

Pensemos en el ejemplo de las protestas vecinales de los municipios castellanomanchegos, antes relatado, con motivo de su oposición a la instalación de macro granjas. Si los ayuntamientos de los pueblos afectados no hubieran tenido la competencia en materia de urbanismo, y tampoco hubieran podido ofrecer resistencia a partir de los instrumentos que el ordenamiento jurídico ponía a su disposición, la oposición vecinal en sede local no hubiera tenido una respuesta institucional, toda vez que los demás niveles de gobierno no encontraban inconveniente a la instalación de los proyectos. Las potencialidades de la democracia en relación con estos hechos, entendiendo aquí democracia como capacidad del cuerpo político para pronunciarse sobre un determinado asunto, fueron extraordinarias. Pero, la actuación institucional en consecuencia se limitó a la escasa capacidad de reacción del gobierno del municipio que, al menos, en este plano, resultó efectiva y consiguió alinearse con las reivindicaciones del cuerpo político. No es algo que pueda darse con facilidad en todos los asuntos, habida cuenta de que las áreas competenciales en las que pueden incidir políticamente los municipios españoles, sobre todo los pequeños, son muy reducidas.

Y, segundo, porque la autonomía local es la que brinda la posibilidad de que la decisión en términos políticos sea finalmente vinculante. En la escala local, la inexistencia de autonomía por parte del ente municipal convierte al principio democrático en irrisorio. En el momento en que el principio de autonomía desaparece, son otros niveles de gobierno los que toman las decisiones por la corporación municipal y la fuerza de las demandas vecinales se diluye. En el marco de la delimitación de esta problemática el profesor Ortega Álvarez esgrimió que, en un sistema democrático, la autonomía local “deja de ser una cualidad del Municipio-ente para pasar a ser un derecho democrático del Municipio-colectividad”⁷³.

Con Joaquín García Morillo compartimos que “los entes locales tampoco han recibido, en la democracia española, la atención que la relevancia de sus funciones debería conferirles. Dudosamente han recibido la de los poderes públicos, ya que tanto sus competencias como, sobre todo, sus recursos son manifiestamente insuficientes para acometer adecuadamente su labor: si la democracia tiene alguna, como ahora se dice con frecuencia, deuda histórica real, ésta es para con los entes locales.”⁷⁴. Pese a que las potencialidades de contribución del municipio son muchas, el funcionamiento actual y la merma del principio de autonomía local en la mayor parte de la escala local española nos está conduciendo a perder grandes oportunidades desde el prisma democrático. A medida que nuestro ordenamiento ha regulado el régimen local, ha ido apartando paulatinamente el centro de decisión del municipio, como si nuestro modelo territorial en lo que respecta

⁷³ Luis Ignacio Ortega Álvarez, “La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español”, *op.cit*, p.489.

⁷⁴ Joaquín García Morillo, *La configuración constitucional de la autonomía local*, *op.cit*, p.11.

a la pequeña escala participara de aquella postura que ve al municipio, exclusivamente, como centro de dinámicas caciquiles. Este patrón de pensamiento se ha reproducido, como afirmaba el profesor García Morillo y sigue teniendo actualidad, tanto en sede institucional, como incluso en sede doctrinal, pues “tampoco la doctrina iuspublicista les ha prestado el interés al que su función en el sistema les hace merecedores. La deuda es especialmente alta, en este caso, por parte de los constitucionalistas, ya que su olvido respecto de los poderes públicos locales ha sido casi absoluto”⁷⁵.

Es algo que no ha sucedido con los demás niveles de gobierno. En el reparto del poder político del Estado, en virtud del principio de descentralización, las demás unidades políticas han visto satisfecho el cauce para materializar sus potencialidades en relación con el principio democrático. En nuestro país ha sucedido especialmente con las Comunidades Autónomas. E, incluso también con las Diputaciones provinciales que disponen de una legitimidad democrática indirecta. Que las aportaciones de estos niveles (autonómico y provincial) tienen suficientes medios para materializarse en nuestro sistema y contribuir al principio democrático es algo indudable. Disponen de la autonomía suficiente como para dar cuerpo a las decisiones que se tomen en su nivel de gobierno. Este es, sin embargo, un fenómeno todavía pendiente en el plano municipal. Es un error haber asumido que nuestro Estado puede funcionar democráticamente sin contar con la democracia municipal.

La concentración de decisiones en estas unidades políticas en detrimento de su ubicación en sede municipal propicia, como reiterábamos, que perdamos muchas oportunidades porque existen determinados asuntos que, dada su presencia en la pequeña escala, su gestión es inasumible, al menos con la urgencia, eficacia y eficiencia que merece, por entidades territoriales como nuestras Comunidades Autónomas, y ni que decir para nuestra instancia central de gobierno. El profesor Francisco Velasco lo aclara cuando admite que, realmente, cuando unas escalas se encargan de solucionar problemas que acontecen en otras escalas, lo que se produce no solo es un resultado que merma la eficiencia y la eficacia, sino que también produce un déficit democrático. Lo explica mediante la célebre “«West Lothian Question» (o sea: por qué un diputado escocés en el Parlamento británico puede votar una propuesta que afecta sólo a ciudades inglesas, siendo así que las leyes para las ciudades escocesas las aprueba el Parlamento escocés). Esta comprensión de las competencias locales en clave de legitimidad democrática exige, de las leyes, la identificación precisa de cuáles son los intereses en juego (si de barrio, de ciudad, de comarca o de provincia), y conforme a ello atribuir a cada Administración local las competencias ajustadas a su interés y escala territorial.”⁷⁶.

Pensemos en el estado de las carreteras que rodean muchos de los municipios de Extremadura, y simultáneamente, su lejanía a servicios hospitalarios. En caso de que se

⁷⁵ *Idem*.

⁷⁶ Francisco Velasco Caballero, “La planta local de España: criterios para la toma de decisiones”, *Anuario de Derecho Municipal* 4 (2010): 42.

produzca un accidente de tráfico, a causa del mal estado de las carreteras, algunos puntos de la geografía extremeña cuentan con más de una hora y media de trayecto hasta llegar al hospital más cercano. La situación es gravísima, pero es materialmente imposible que esa gravedad sea gestionada con la urgencia, eficacia y eficiencia con la que debe actuar la administración pública si depende de una escala tan alejada del problema *de facto* que, además, dispone de ese y casi de un sinfín de asuntos que resolver, a causa de su gran número de competencias.

La consecución de un verdadero proyecto democrático de país requiere que reflexionemos, de manera coherente, sobre el reparto del poder político. El protagonismo de unidades políticas distintas al municipio en la resolución de asuntos con un manifiesto interés municipal debe repensarse en un Estado descentralizado como el nuestro, que aspira a funcionar democráticamente a todos los niveles. Además, España cuenta con particularidades que aconsejan el refuerzo de la autonomía local de cara a materializar el principio democrático, dada su manifiesta diversidad. Es indudable que las 8.132 realidades municipales disponen de problemas comunes que pueden resolverse desde la instancia central. Pero es igual de indudable que la fragmentación de la planta local y la heterogeneidad (cultural, social, política, geográfica, etc.) que caracteriza a nuestro país provocan el surgimiento de situaciones problemáticas que no pueden resolverse desde escalas tan alejadas del problema, a menudo, inconscientes de las aristas y las complejidades del mismo. Así, si pretendemos que sea otra instancia de gobierno la que resuelva los problemas suscitados en la escala municipal, probablemente la resolución final de los mismos deje mucho que desear tanto desde el prisma democrático, como desde la eficacia y eficiencia con la que ha de actuar la administración pública (art. 103 CE).

Materializar el principio democrático, con el principio de diferenciación local⁷⁷, no requiere que el Estado deba dar 8.132 soluciones distintas. Requiere, por el contrario, ahondar en el principio de descentralización y conceder a las escalas de gobierno por debajo del poder central la capacidad para solucionar situaciones problemáticas de acuerdo con sus potencialidades, sobre un marco común básico, no exhaustivo, ni detallado, para que éstas, que están más cercanas a los problemas suscitados en la gestión de la *res publica*, puedan solventar las dificultades ocasionadas en su territorio. En el fondo, lo que se estaría ofreciendo es la posibilidad de perfeccionar el principio democrático.

En un país donde dos de las tres unidades políticas de descentralización del poder, que además son más lejanas a la ciudadanía, lo abarcan casi todo, la materialización real y

⁷⁷ El principio de diferenciación local hace referencia a un tratamiento heterogéneo del municipio desde el ordenamiento jurídico local, en aras a una mayor adaptabilidad de la norma a la geometría variable y a las heterogeneidades, del tipo que fueren (históricas, culturales, geográficas, etc.), de la planta local española. Así, lo que pretende es no ofrecer un tratamiento homogéneo a tantas realidades cuyas necesidades, posibilidades y exigencias son diversas.

efectiva del principio democrático es compleja. Por eso creemos que a España le resta potencialidades democráticas el hecho de que la gestión de la mayor parte de los asuntos que requieren una intervención política se aglutinen en la escala nacional y autonómica, especialmente en la primera. El Estado social y democrático de Derecho también ha de comenzar a interpretarse en clave territorial, y en clave municipalista, garantizando y protegiendo la autonomía del municipio como clave de bóveda para la profundización democrática de nuestro Estado⁷⁸. El olvido de numerosos municipios, y de su capacidad para tomar decisiones democráticas y adaptadas a sus distintas realidades, en detrimento de los derechos de la ciudadanía que los habita, es hoy una realidad incontestable desde nuestra democracia.

⁷⁸ Ramón Martín Mateo, “El gobierno municipal”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, 277 (1985): 409-430

“O patria mia, vedo le mura e gli archi
e le colonne e i simulacri e l’erme
torri de gli avi nostri;
Ma la gloria non vedo”

Giacomo Leopardi- *Sull’Italia*

CAPÍTULO II: LA AUTONOMÍA LOCAL COMO FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPALISMO

2.1. EL SURGIMIENTO DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN EUROPA Y SU RECEPCIÓN EN EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL

En el presente epígrafe estudiaremos, en primer lugar, el surgimiento de las teorías europeas sobre la autonomía municipal, con el fin de explorar las notas características de cada una de sus formulaciones y las posibles aportaciones de éstas a la recepción de la autonomía local en el constitucionalismo histórico español. Una parte sustancial de esta primera parte del capítulo la dedicaremos al análisis de la teoría francesa del *pouvoir municipal* dado que, como tendremos ocasión de dilucidar, fue la más influyente para la configuración de la planta local española.

En segundo lugar, tras el estudio de las corrientes europeas, realizaremos un recorrido por el constitucionalismo histórico patrio centrándonos en el tratamiento de la autonomía municipal en cada una de sus etapas, desde la Constitución de Cádiz de 1812 hasta nuestro vigente texto constitucional de 1978. Abordar este periplo histórico nos permitirá contextualizar el tratamiento de la autonomía local en la tradición jurídica española y, de este modo, comprender de forma integral su actual regulación en el ordenamiento jurídico.

2.1.1. Introducción y origen de las principales teorías sobre la autonomía local en Europa: *pouvoir municipal*, *selbstverwaltung* y *selfgovernment*.

2.1.1.1. Los orígenes del municipalismo francés y la teoría del *pouvoir municipal*.

El primer germen del municipalismo francés nació en el seno de la Ilustración, con las ideas propugnadas por la escuela de los fisiócratas. En el marco del Antiguo Régimen, el modelo tributario y el complejo aparato administrativo de la Monarquía absoluta acentuaron la crisis económica y política en la que el país galo se encontraba inmerso. Crisis, frente a la cual se planteaban los postulados fisiocráticos, que abordaban el estudio crítico de la sociedad política para la elaboración de un nuevo sistema social y la eliminación del orden estamental. Los fisiócratas trataron de plantear una alternativa a las corrientes políticas y al modelo administrativo sobre la base de argumentos económicos, basados en una fuerte raíz iusnaturalista y monárquica.

Todo constructo jurídico-político es fruto de las circunstancias coyunturales en las cuales se desarrolla⁷⁹. De ahí se explica que teoría fisiocrática tratara de compatibilizar tres cuestiones que, *a priori*, parecen incompatibles: el fuerte peso de los derechos individuales, la creación de sentimientos comunitarios por medio de la adscripción de la

⁷⁹ Cfr. Carlos de Cabo Martín, *Pensamiento crítico, constitucionalismo crítico* (Madrid: Trotta, 2014)

ciudadanía al Estado y el impulso del orden monárquico como vía para garantizar el progreso y el bienestar social.

Los postulados de la Ilustración hicieron eco en las teorías fisiocráticas a partir de la toma en consideración de los derechos individuales, de la igualdad del individuo en la sociedad, de su libertad, o del derecho al propio sustento. Así es como la escuela de los fisiócratas, encabezada por Anne Robert Jacques Turgot, planteó su nuevo modelo de Estado. El aparato estatal surgía como un poder tutor a cargo de la garantía de esos derechos particulares, que se encargaría de velar por el correcto aseguramiento del orden natural. Al tiempo que ponían el foco de sus teorías en el aseguramiento de los derechos del individuo, pretendían la consecución de un Estado cohesionado, con firme unidad nacional y fuertes sentimientos comunitarios, utilizando como base de su estrategia la atracción de las clases propietarias a las tareas administrativas con el fin de contrarrestar en todo lo posible la burocracia estatal, al menos, en los más bajos niveles de gobierno. Con estas ideas se trataba de combatir la presencia del Estado por medio de una mayor implicación de la ciudadanía, eminentemente de las clases propietarias en la administración estatal. De esta manera, el Estado se encargaría de garantizar el orden natural y el aseguramiento de los derechos del individuo por medio de su tutela, y la ciudadanía, a cambio, se encargaría de mantener una firme cohesión social por medio de su participación en las tareas administrativas.

Los fisiócratas también eran, por antonomasia, monárquicos; aunque la recepción de sus ideas trajo consigo desastrosas consecuencias para la Corona. No creían que la idea de progreso y bienestar fuese incompatible con un Estado monárquico, al contrario, pues su más básica pretensión era la de formular un Estado basado en una fórmula descentralizadora, que consiguiese crear cierta adscripción simbólica o espíritu nacional por parte de las unidades comunales menores integradas en la gran unidad del Estado con sometimiento al control real. En resumen, los fisiócratas tenían la pretensión de consolidar un Estado de base monárquica, fuertemente cohesionado a nivel social, y no una república integrada por unidades autónomas en el plano político⁸⁰.

La formulación fisiocrática de la doctrina del *pouvoir municipal* supuso una perfecta miscelánea entre estos tres postulados. Por una parte, se trató de articular al municipio como una instancia con propia vigencia, pero dentro y bajo la supervisión del Estado. Por la otra, se pretendía adherir a esta teoría los avances del constitucionalismo por medio del aseguramiento de los derechos individuales. La técnica implementada para la materialización de sus postulados sería la que más tarde se conocería como teoría naturalista del municipio. A partir de esta, se subjetivizaba al municipio y se le dotaba de unas facultades o competencias de las cuales no podía ser despojado, quedando el

⁸⁰Vicent A. Llombart Rosa, “El valor de la fisiocracia en su propio tiempo: un análisis crítico”, *Investigaciones de Historia Económica*, Vol.5, 15 (2009): 109-136; Manuel García Pelayo, “Teoría social de la fisiocracia”, *Moneda y crédito* 31 (1949): 18-43; Ronald L.Meek, *La fisiocracia* (Barcelona: Ariel, 1975); Ramón Martín Mateo, *El municipio y el Estado en el Derecho alemán* (Madrid: Ministerio de la Gobernación, 1965): pp. 40-50.

ejercicio de tales facultades protegido por la Constitución⁸¹. La subjetivización del municipio era la única vía para que, al mismo tiempo que se mantuviera una supervisión monárquica del ente municipal, se pudiera dotar de ciertas competencias o prerrogativas que pasarían a estar taxativamente gestionadas por la ciudadanía. Así, se conseguía compatibilizar la tendencia monárquica, dado que el monarca seguiría ostentando ciertas prerrogativas respecto a las localidades francesas; la raíz comunitaria fisiocrática, porque las facultades que se depositarían en sede municipal pasarían a estar gestionadas por la ciudadanía; y los derechos subjetivos, en tanto que el protagonismo de los funcionarios regios en el estrato municipal desaparecería en beneficio de una creciente gestión ciudadana en los asuntos municipales.

En el marco de esta corriente de pensamiento, Turgot explica por primera vez las ideas de su escuela en su célebre *Mémoire sur les municipalités*⁸². Esta obra se desarrolló en un contexto de fuerte centralización, en el cual, el municipio constituía una instancia más de desconcentración de la voluntad regia, controlada por funcionarios del Rey. El sujeto que integraba al municipio no era tanto el individuo como los núcleos familiares; es decir, las familias constituían la organización básica del municipio. Tanto es así que Turgot, desde muy temprano, trató de advertir a la monarquía la necesidad de crear un sentimiento de pertenencia de tales familias al Estado. La existencia de un espíritu público, ante la ausencia de un interés visible y conocido para la comunidad, era imposible en el marco del absolutismo francés. Las familias se limitaban a cumplir las reglas establecidas por el mandato monárquico unilateral, sin preguntarse siquiera a título de qué, y esto era completamente indeseable para la perdurabilidad y estabilidad del sistema⁸³.

Además de su composición en núcleos familiares, el municipio de la Francia prerrevolucionaria se concebía desde una visión asociativa⁸⁴. El poder del ente municipal se asemejaba a una especie de poder doméstico, cuasi-privado, como si de una asociación vecinal se tratase. El entendimiento del municipio como asociación familiar de vecinos propiciaba una comprensión muy particular de los intereses municipales, completamente alineados a las necesidades, capacidad y medida de las familias constitutivas del municipio. Es, de hecho, de acuerdo con esa premisa como Turgot manifestó al monarca la conveniencia de realizar una “devolución” de la capacidad para autoorganizar ciertas funciones que, por su pequeña entidad, se encontraban fuera de la capacidad organizativa del Estado. El francés, tratando de persuadir al Rey, argumentaba que dotar a los municipios del autogobierno para la autoorganización de los intereses municipales traería grandes beneficios para el Gobierno central, principalmente en dos planos. Primero, para

⁸¹ *Ibidem*, 76.

⁸² Se encuentra recogida en Gustave Schelle, *Euvres de Turgot et documents le concernant. Avec Biographie et Notes*, Tome Quatrième (París: Librairie Félix Alcan, 1922).

⁸³ De aquí se desprende la influencia aristotélica en la teoría de Turgot. Aristóteles en *La Política*, también creyó que “no es para el legislador y para los que quieren fundar un gobierno democrático la única ni la mayor dificultad la de insistir o crear el gobierno; lo es mucho mayor el saber hacerlo duradero”, *op.cit.*, p.243.

⁸⁴ Eduardo García de Enterría, *Revolución Francesa y Administración contemporánea* (Madrid: Taurus, 1981).

crear un arraigo o espíritu público con enclave municipal que permitiese a las familias concebir su función dentro del aparato estatal y, por tanto, instituir una potencial adscripción de éstas al Estado. Y segundo, el poder central ya no tendría que concentrar sus fuerzas en ocuparse de asuntos de pequeña entidad, que a menudo sobrepasaban su capacidad y podría enfocarse a partir de entonces en cuestiones de una mayor envergadura⁸⁵.

Cuando Turgot hablaba de autogobierno y de intereses municipales, al margen del interés general, no concebía a la autonomía local en su sentido moderno, con una vertiente administrativa, política o financiera, sino como la capacidad de estos entes de poder gestionar aquellos asuntos que, por su pequeña magnitud, escapaban del control del gobierno central. Es fundamental recordar este detalle, pues marcará las posteriores doctrinas francesas y europeas de desarrollo de la autonomía local. El municipalismo francés ideado por la escuela de los fisiócratas no situaba los asuntos municipales como una categoría encajable en el interés general del Estado, sino más bien, como la resolución de asuntos de carácter privado; visión que se sostenía no solo debido a la concepción asociativa del municipio, sino también dada su integración por núcleos familiares. Esta interpretación de lo municipal fue la que permitió a Turgot plantear una petición de más autoorganización para los municipios franceses.

Para ello, Turgot estructuró un listado de asuntos privativos que corresponderían a las municipalidades, rebasando incluso los límites de pensamiento de su propia escuela, así como una serie de principios que operarían en la realidad del nuevo municipio ideado por éste. Todo ello giraba, principalmente, sobre la base de eliminar la presencia en el municipio de figuras con privilegios que hasta entonces habían formado parte del gobierno municipal, proponiendo, además, un sistema enarbolado sobre el derecho de participación de la sociedad en el gobierno activo del municipio, basado en una incipiente, pero curiosa (pues no solo es planteada desde un punto de vista económico, sino también de acuerdo con parámetros sociales y políticos) democracia censitaria. La propuesta elaborada por Turgot en *Mémoire sur les municipalités* fue entregada a Luis XVI, para quien pasó completamente desapercibida.

No fue hasta 1787 cuando se publicó la primera edición de la obra de Turgot, que se había tomado hasta entonces como un mero documento administrativo e incluso se había dudado de su propia autoría. Pese a los previos rechazos en los primeros años de andadura del proyecto reformista, la propuesta de Turgot tuvo un fuerte calado en la Francia prerrevolucionaria, y también en el resto del continente, sobre todo, para aquellos que propugnaban una mirada crítica a la situación política del régimen, como se demostraría con su proyección en la asamblea constituyente revolucionaria y en las posteriores teorías extranjeras de desarrollo de la autonomía local.

⁸⁵ Eduardo García de Enterría, “Turgot y los orígenes del municipalismo moderno”, *Revista de administración pública (RAP)* 33 (1960): 79-110.

En la Francia de 1789, mientras el clero, la nobleza y la monarquía seguían manteniendo sus privilegios, el pueblo llano (“tercer Estado”⁸⁶) se encontraba sufriendo las consecuencias más desastrosas de la crisis climática, económica y financiera que atravesaba al país. Los postulados de la Ilustración ya tenían un cierto calado en la sociedad, especialmente en la burguesía, y habían sido utilizados en la Revolución estadounidense⁸⁷. La defensa de la libertad, de la igualdad y de los derechos individuales comenzaba a verse incompatible con la supervivencia del Estado absoluto. Estas circunstancias propiciaron la conformación de la asamblea nacional el 17 de junio de 1789, que días más tarde se convertiría la asamblea constituyente. En su seno comenzarían los debates para dotar a Francia de un nuevo orden y acabar con todo vestigio del Antiguo Régimen.

A los efectos que nos ocupan, dos son los Decretos claves que tuvieron lugar en el seno de la asamblea revolucionaria, el Decreto de 14 de diciembre y el de 22 de diciembre de 1789. En ellos, la asamblea revolucionaria recogía la concepción elaborada por Turgot estableciendo y garantizando el poder municipal como un poder originario que pasaría a disponer tanto unas funciones delegadas por el Estado como, y lo que es más importante, unas funciones propias dada su naturaleza de poder originario de la República, que no necesitaba de una delegación estatal de competencias, sino que aquellas le pertenecían exclusivamente al mismo en tanto tal. Así, el artículo 49 del Decreto de 14 de diciembre de 1789 de la constituyente francesa afirmaba que «Los órganos municipales tendrán dos tipos de funciones a cumplir, unas propias del poder municipal, otras específicas de la administración general del Estado y delegadas por este a los municipios»⁸⁸. Se consiguió, como consecuencia, una legislación que depuraba totalmente el gobierno local del Antiguo Régimen, caracterizado, este último, por la presencia de un gobierno centralizado cuyas funciones eran ejercidas por funcionarios regios, instaurado sobre una base de privilegios personales, donde el poder soberano y absoluto residía en la figura del monarca.

De forma paralela se publicó el Decreto de 22 de diciembre de 1789. En éste, el debate ya no residía en las funciones o si se quiere “competencias” a favor del municipio en la

⁸⁶ Una matización a este respecto es que Sieyès utiliza de forma ambivalente la expresión “pueblo llano”, para referirse en algunas ocasiones a todo el conjunto de la ciudadanía y, en otras, solamente a la burguesía, especialmente en el marco de la titularidad de los derechos de representación. Emmanuel Sieyès, *Qu'est-ce que le tiers état?* (1789). Puede consultarse su edición en castellano: Emmanuel Sieyès, *¿Qué es el tercer Estado? / Ensayo sobre los privilegios* (Madrid: Alianza, 2019).

⁸⁷ Roberto L. Blanco Valdés, *El valor de la Constitución* (Madrid: Alianza, 2006)

⁸⁸ Traducción propia. En el original puede leerse: “Les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir, les unes propres au pouvoir municipal, les autres propres à l'administration générale de l'Etat et déléguées par elle aux municipalités”. El fragmento original ha sido extraído de Santiago Muñoz Machado, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, Tomo VIII* (Madrid: Agencia Estatal, Boletín Oficial del Estado, 2015): p. 22. Nótese la influencia del precepto en la asamblea constituyente de Cádiz de 1812, cuyo artículo 310 decía: “Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente”.

regulación del régimen local, sino propiamente, en la extensión de la figura del municipio, y las prerrogativas aparejadas al mismo. Hasta la fecha, Francia no presentaba una división homogénea en el plano local. Esta divergencia era especialmente visible entre las comunidades urbanas y las rurales, pues tan solo las comunidades urbanas, villas y ciudades disponían de una administración con privilegios públicos o potestades de gobierno. Las comunidades rurales se gestionaban de acuerdo con una organización informal, sin personalidad jurídica y siempre al servicio de la administración de bienes colectivos o comunales. Existía, además, una organización eclesiástica visible en todo el territorio, a partir de las diócesis y las parroquias⁸⁹. Las ideas de privilegio unidas al territorio también fueron declaradas contrarias a la revolución, y fueron abolidas mediante el Decreto de 9 de agosto. A partir de este momento, lo que se pretendía era dotar a Francia de una planta local homogénea de acuerdo con los postulados centralistas y revolucionarios.

El controvertido objeto de debate hizo aflorar dos posturas que trataban de dotar a Francia de un mapa local uniforme⁹⁰. La primera apostaba por la creación de grandes municipios, con una escala y población considerables. Los partidarios de esta alternativa estaban convencidos de que debían dotar al municipio de una población y un tamaño propicios para el buen funcionamiento de la administración local. En esta línea, propugnaban la división de Francia en 720 municipios de gran escala, con posibilidad de crear *ad intra*, en cada uno de ellos, una administración municipal desconcentrada, los llamados *bureau*, una especie de oficinas dependientes de la asamblea municipal y subordinadas al alcalde y al teniente de alcalde, para regir los bienes comunales y atender las necesidades locales. El bloque que defendía esta postura estaba encabezado por Thouret, y fue apoyado por Sieyès⁹¹ y Condorcet⁹². En la Memoria y el Proyecto de Ley presentado por Thouret en la asamblea nacional el 29 de septiembre de 1789 también se explicaban las razones por las cuales el bloque se oponía a la división del país en pequeños municipios, donde se mantuvo que un municipio de pequeñas dimensiones sería más propenso a caer en dinámicas caciquiles, a diferencia de aquellos que tuviesen un mayor tamaño⁹³.

⁸⁹ Ramón Parada Vázquez, “La Administración local en España”, en Marta Lora-Tamayo Vallvé (dir.) *Manual de Derecho local* (Madrid: Iustel, 2015), 29.

⁹⁰ Fernando López Ramón, “Políticas ante la fragmentación del mapa municipal”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* 313-314 (2010): 77; J. Ramón Parada Vázquez, “La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal”, *Revista de la Administración Pública* 172 (2007): 60-62.

⁹¹ Sieyès había defendido el mismo criterio en su obra *Algunas ideas de constitución aplicables a la villa de París* en 1789 en relación con la búsqueda de un tamaño propicio para el municipio francés.

⁹² Lo mismo ocurría con Condorcet, que en su *Ensayo sobre la Constitución y la función de las Asambleas provinciales* de 1778 defendió la necesidad de dotar de un tamaño poblacional considerable al municipio para el buen funcionamiento del aparato administrativo.

⁹³ Los posicionamientos confrontados entre Thouret y Mirabeau han sido expuestos y recopilados por la Asamblea Nacional Francesa, en su repositorio sobre Historia y patrimonio de Francia. Las posturas de Thouret y su propuesta de descentralización puede leerse en el siguiente enlace: https://www.assemblee-nationale.fr/histoire/thouret_division1.asp [Fecha de última consulta: 17/01/2024]. Asimismo, puede consultarse la dirección que mostramos a continuación para continuar profundizando en ambas teorías, la

La segunda postura fue la propugnada por Mirabeau que, *a contrario sensu*, apostaba por la división de Francia en 44.000 pequeños municipios⁹⁴. La asamblea constituyente tenía la pretensión de extender rápidamente el nuevo poder liberal por todo el territorio francés, y para ello, la tesis de Mirabeau era más funcional que la de Thouret. En su propuesta, Mirabeau esgrimía, frente al argumento de Thouret, que el establecimiento de grandes municipalidades supondría la subyugación de las zonas rurales (más pobres) a las villas o capitales (más ricas). Sorprendentemente, el “talento demagógico de Mirabeau”⁹⁵ propició el triunfo de la segunda postura, en virtud de la cual, se erigió un municipio por cada núcleo de población existente en Francia hasta el momento⁹⁶.

Aunque el resultado final fruto de la propuesta de Mirabeau diese lugar a la ultra-fragmentación de la planta local francesa, la constituyente revolucionaria consiguió extender la figura del municipio a la totalidad del territorio francés frente a la concepción de municipio como privilegio otorgado por voluntad regia, sobre todo en lo que respectaba al binomio urbano-rural⁹⁷.

Decíamos cuando explicábamos la teoría fisiocrática y la propuesta de Turgot, que habíamos de tener en mente en todo momento que el interés general y el interés municipal se deslindaban completamente. Esta lógica perduró en el seno de la asamblea constituyente revolucionaria, hasta el punto de que, la autonomía del municipio se relegó, de nuevo, a lo cuasi-privado o familiar. La razón principal por la que se decidió mantener la pequeña dimensión de los intereses atribuidos al municipio fue el conocido temor de los constituyentes revolucionarios a que aquella novísima autonomía municipal acabase incidiendo en “el sacrosanto principio de la soberanía nacional”⁹⁸. O, dicho de otro modo, que el nuevo poder municipal pudiese arrebatar alguna potestad a la asamblea. La trascendencia de la autonomía municipal (*pouvoir municipal*) en la constituyente revolucionaria fue escasa porque una vez conseguido el poder legislativo y ejecutivo por la asamblea fue más sencillo dirigirlo desde la instancia central que descentralizar ese

de Thouret y la de Mirabeau: https://www.assemblee-nationale.fr/histoire/thouret_division2.asp [Fecha de última consulta: 17/01/2024].

⁹⁴ Luciano Vandelli, *El poder Local. Su origen en la Francia Revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, trad. Pablo Menéndez García y José Suay Rincón (Madrid: Ministerio para las administraciones públicas, 1992): p.36 y 37, relata como pocos años después del Decreto de la Asamblea se trató de racionalizar el mapa municipal francés porque su inmensa fragmentación resultaba inoperante. Se intentó a través de la Constitución del año III del calendario revolucionario (1795), en la cual se preveía la unión de los municipios de pequeño tamaño (menos de 5000 habitantes). Esta reforma fue efímera dado que la reorganización napoleónica retomó la idea naturalista del municipio.

⁹⁵ Ramón Parada Vázquez, “La Administración local en España”, *op.cit.* p.31.

⁹⁶ «Cil y aura une municipalité en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne».

⁹⁷ Como apunta Vandelli en *El poder Local. Su origen en la Francia Revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, *op.cit.* (p. 36), en las páginas 102 y siguientes del libro de García de Enterría, *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, *op.cit.*, el autor explica cómo Mirabeau pudo estar ampliamente influenciado por la concepción de Rousseau sobre el municipalismo, que había sido previamente plasmada en El Contrato Social (Libro II, Capítulo III).

⁹⁸ José Luis Carro Fernández-Valmayor, “El debate sobre la autonomía municipal”, *Revista de Administración Pública* 147 (1998): 66.

poder hacia escalones inferiores. En el primer liberalismo existió una tendencia, especialmente visible en Francia, a identificar poder central con soberanía. Es patente, e incluso puede identificarse en fechas actuales, en la cláusula de cierre del trilema revolucionario (libertad, igualdad y fraternidad), al que le acompaña la indivisible unidad de la patria.

Los revolucionarios franceses fueron desatendiendo los debates sobre la autonomía y el poder del municipio, hasta ser abandonados (o extrañamente reabiertos) a partir de 1790. Debido a la agitada época revolucionaria, los aportes de la constituyente traerían consigo cierta inseguridad y numerosas dificultades en la puesta en funcionamiento de la producción legislativa que tenía lugar en la asamblea, llegando incluso a denominarse, por los mismos constituyentes como una era de “anarquía administrativa”⁹⁹.

Tras la etapa revolucionaria, Napoleón dio un golpe de Estado del 18 de brumario, momento a partir del cual el país galo se sumió en una fuerte etapa de centralización política y administrativa a partir del “cesarismo democrático” instaurado por el modelo napoleónico¹⁰⁰. Del mismo modo que la asamblea revolucionaria concentró sus fuerzas en la abolición de todo elemento del Antiguo Régimen, Napoleón se enfocó en acabar con el modelo de (teórica) descentralización territorial ideado por la primera constituyente revolucionaria, aunque conservó ciertos elementos de la administración ideada por la constituyente para la consecución de sus propios objetivos¹⁰¹.

No fue hasta el periodo de la Restauración (1814-1830), cuando los liberales y los juristas doctrinarios retomaron el debate acerca del poder municipal en su lucha por la descentralización, y recuperaron el argumento del poder municipal como fundamento mismo de las libertades municipales. Es, en realidad, al municipalista doctrinario Henrion du Pansey a quien se le atribuye la formulación de la teoría del *pouvoir municipal*, que realizó en su célebre obra *Du pouvoir municipal et de la police intérieure des communes*, cuya primera publicación vio la luz en 1820¹⁰². Cinco años antes, Benjamin Constant

⁹⁹ Luciano Vandelli, *El poder Local. Su origen en la Francia Revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, op.cit., p.29. Aunque, a nuestro juicio, y como el propio Vandelli afirma unas páginas más adelante, “La Revolución del 89 no trajo la anarquía y, mucho menos, la anarquía administrativa. Estableció un orden social y político, y afirmó valores nuevos, opuestos a aquéllos por los que se regía el orden precedente. Precisamente por todo ello, la Revolución necesitaba de una sólida arquitectura administrativa que hiciese posible la defensa de las conquistas de esta transformación histórica”, p.60.

¹⁰⁰ Karl Marx, *El 18 de brumario de Luis Bonaparte* (1852).

¹⁰¹ Los rasgos fundamentales de la administración territorial napoleónica han sido detalladamente descritos en Luciano Vandelli, *El poder Local. Su origen en la Francia Revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, op.cit., pp. 32-58. Del mismo modo, en las páginas 58-68, Vandelli demuestra la continuidad de algunos elementos de la legislación revolucionaria en las reformas napoleónicas, cuyo ejemplo más obvio es el mantenimiento de la planta local francesa. Es decir, cómo Napoleón aprovechó los avances que había traído la constituyente para instaurar su propio derecho, sin que pueda, por tanto, afirmarse que la construcción napoleónica es contradictoria o incompatible con la legislación revolucionaria, ya que es en ella donde encuentra su base.

¹⁰² Puede leerse en castellano en M. Henrion de Pansey, *Poder Municipal*, trad. Elías Acosta (Caracas: Imprenta de F. Antonio Álvarez, 1851).

había publicado su obra “Principios de la política”, donde propugnaba una visión del poder local como un cuarto poder, junto con la división tripartida propuesta por Montesquieu¹⁰³. En la obra de Constant, el poder municipal no constituía un cuarto poder en el sentido propio del sistema de frenos y contrapesos que se articulaba para los demás poderes del Estado, sino una esfera que necesariamente había de ser interpretada con separación y orden de competencias ajenas al Estado mismo, con un margen de libertad e independencia para su gestión autónoma. Pansey recogería esta visión y la plasmaría de manera práctica y específica¹⁰⁴.

La obra de Pansey nacía en un ambiente protagonizado por las tensiones entre una nobleza que se aferraba a los últimos coletazos del Antiguo Régimen y una creciente burguesía (urbana y rural) que cada vez adquiría más fuerza política en la sociedad francesa, donde la escala local era una cuestión reabierta en el ideario político¹⁰⁵. Fue el francés, a partir de la mentada obra, quien ofreció la técnica jurídica para plasmar en derecho positivo la teoría construida por los doctrinarios en la línea del municipalismo fisiocrático, de ahí que se le conciba como autor de la primera formulación del *pouvoir municipal*, propiamente, en Francia.

La teoría de Henrion du Pansey partía de aquella concepción naturalista del municipio que encontró sus primeras formulaciones en la escuela de los fisiócratas. No creía en el municipio como un fruto de la técnica legislativa, sino más bien como un ente de carácter natural y espontáneo frente a la artificialidad del aparato estatal, argumento sobre el que descansaba toda su propuesta. El doctrinario sostenía que, al igual que las personas tenían unos intereses individuales, la convivencia en el municipio propiciaría que en la suma de dichos intereses privativos surgiesen también intereses comunes que solventar entre todos los vecinos del municipio. De aquí nació el interés municipal que, a él ligado, dio lugar a la competencia municipal. De este modo, la competencia municipal en la obra de Pansey estaba asociada a la existencia de unas necesidades comunes de los ciudadanos del municipio que, por su naturaleza, debían a ser provistas por las autoridades del mismo.

Al tiempo, y debido al carácter natural del ente municipal, de ninguna manera se concebía que la ley pudiese dirimir acerca de dichas autoridades municipales, por lo cual, Pansey llegó a la conclusión de que debían ser los habitantes del municipio quienes eligieran

¹⁰³ Como principales obras predecesoras de las aportaciones de Pansey, cuya autoría corresponde a Benjamin Constant, pueden consultarse: Benjamin Constant, *Principios de política aplicables a todos los gobiernos* (Madrid: Katz, 2010), originariamente redactado en 1806. Y, por otra parte, Benjamin Constant, *Curso de Política Constitucional*, trad. Marcial Antonio López (Madrid: Imprenta de la Compañía, 1820). Respecto de este último, podemos consultar su copia online a través del Fondo Antiguo de la Universidad de Sevilla en el siguiente enlace: <https://archive.org/details/BRes081354> [Fecha de última consulta 03/02/2024].

¹⁰⁴ Miguel Sánchez Morón, *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional* (Madrid: Servicios de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense y Editorial Civitas, 1990): pp. 44 y 45.

¹⁰⁵ Javier García Fernández, “Henrion de Pansey. Municipalista doctrinario”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) 68 (1990): pp. 321-341, especialmente a partir de la página 328.

(mediante un sistema de democracia censitaria) a los cuerpos de gobierno del ente municipal. A excepción del alcalde, que además de estar al frente de la comunidad vecinal ocupaba un cargo de delegación del Gobierno central, por lo que debía concurrir tanto la voluntad de los habitantes del municipio como la del propio Gobierno en lo relativo al nombramiento de su cargo. Para determinar las funciones que habían de ejercer dichas autoridades municipales, Henrion asumió aquello que los Decretos de la constituyente revolucionaria determinaron sobre el entramado administrativo municipal en 1789, y abandonó la labor jurídico creativa en relación a la deliberación que debía llevarse a cabo en tal ente, la composición de tales órganos, el régimen jurídico de los actos municipales y su control por los prefectos¹⁰⁶; dando continuidad a la fragmentada planta local francesa.

No en vano la teoría de los intereses locales trazada por Pansey ocupa, junto con la concepción naturalista del municipio, un lugar central en su obra. Como apuntó Parejo, la participación de la ciudadanía en la gestión de unos intereses privativos no significaba ni garantizaba la participación de ésta en el ejercicio del poder político, que se depositaba en la esfera estatal. La misma autonomía local alumbrada por el doctrinario partía de un municipio asociado a una naturaleza cuasi-privada, de manera que la libertad de sus vecinos se asemejaba más a una “libertad de los modernos”, de garantizar sus derechos y libertades frente al poder estatal, que a una “libertad de los antiguos”, en cuanto a participación conjunta o colectiva de sus ciudadanos en el poder político¹⁰⁷. Esta visión se evidencia en el curso de las reflexiones de Henrion sobre la articulación de los intereses de naturaleza local, pues para el autor, el interés de esos núcleos familiares que forman el municipio no son en realidad intereses colectivos asociados a la comunidad, sino aquel interés común que surge de la suma de intereses individuales.

El esquema sobre la autonomía local francesa y la teoría del *pouvoir municipal* se completó con el perfeccionamiento que formuló Maurice Hauriou a través teoría de la descentralización¹⁰⁸ que publicó en su obra *Précis de droit administratif et de droit public général*¹⁰⁹, que pasó a impregnar todo el sistema administrativo francés posterior. Previa formulación de la doctrina de Hauriou, se habían dado en Francia tímidos intentos de descentralización, pero tan solo en un sentido administrativo, carente de una dimensión política en lo municipal. A partir de esta obra, los entes locales pasaron a ser considerados como instancias territoriales con personalidad jurídica propia, por tanto, distinta a la del Estado, lo que hizo reforzar los vínculos entre ambos niveles de gobierno y propició una suerte de cogobernanza en la gestión de los asuntos cotidianos. A pesar de que estas entidades pasaron a estar controladas por la Administración central, comenzaron a tener

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 333 y ss.

¹⁰⁷ Luciano Parejo Alfonso, “La autonomía local”, *Revista de estudios de la Administración local y Autonómica (REALA)* 229 (1986): 17 y 18.

¹⁰⁸ Aunque algunos rechazan la paternidad de Hauriou sobre el principio de descentralización. Por ejemplo: Francisco Gil Villegas, “Descentralización y democracia: una perspectiva teórica”, en José Luis Méndez (edit.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas* (México: El Colegio de México, 2000), pp. 337-374.

¹⁰⁹ Maurice Hauriou, *Precis de droit administratif et de droit public* (París: Dalloz, 2002).

una atemperada autonomía para gestionar sus propios intereses, mediante sus representantes democráticamente elegidos¹¹⁰.

2.1.1.2. La doctrina germánica de la asociación comunal (*Genossenschaft*) y la primera formulación del autogobierno local (*Selbstverwaltung*) en el marco del absolutismo prusiano

A diferencia de Francia, la génesis del municipalismo moderno en Alemania no estuvo determinada por una necesidad de reaccionar ante ciertos acontecimientos históricos, sino más bien por la pretensión de reformular la estructura del Estado y la integración de la sociedad en el mismo, así como de recuperar viejas concepciones pretendidamente históricas, de raíz comunitaria. Precisamente, este fue el espíritu con el que el Barón Karl vom und zum Stein pergeñó sus propuestas de reforma sobre la planta local alemana.

El contexto de aparición de las reformas de von Stein arranca con el peor momento de la historia de Prusia, tras la victoria de Napoleón sobre el ejército germano en Jena y Auerstedt, año en el que redacta su primera obra titulada “Exposición de la defectuosa organización del gabinete y de la necesidad de la creación de un Consejo de Ministros”, que acabó fracasando¹¹¹. En 1807 Stein publicó la famosa “Memoria de Nassau”, determinante para la reformulación de la concepción de la planta municipal en la realidad germánica del momento, en la que comienza a germinar la teoría de la autonomía municipal (que posteriormente se identificaría con el término *Selbstverwaltung*¹¹²) mediante la participación ciudadana no basada en la mera obediencia del Estado, sino en el deber que corresponde a cada ciudadano como parte integrante del aparato estatal. Planteamiento en el que se comprueban las tendencias estatistas del pensamiento alemán decimonónico.

Realmente, toda la obra del Barón von Stein descansa sobre la base de integrar a la ciudadanía en el aparato administrativo del Estado, con el fin de crear un país fuertemente

¹¹⁰ François Fournié, *Recherches sur la décentralisation dans l'oeuvre de Maurice Hauriou* (Paris: L.J.D.J., 2005), especialmente el capítulo primero: pp. 229-283; Francisco Sosa Wagner, “La autonomía local”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA)* 239 (1988): 1356; María Teresa Salvador Crespo, *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*, op.cit., pp.47 y 48.

¹¹¹ Omar Guerrero, *La teoría de la administración pública*, Colección de textos universitarios en ciencias sociales (México: HARLA UNAM, 1986): 120; José Juan Sánchez González, *La Administración Pública como ciencia. Su Objeto y su Estudio* (México: Plaza y Valdés, 2001): 78 y 79.

¹¹² Realmente el término *Selbstverwaltung* no aparece con la teoría de Stein. Las circunstancias históricas en la que surge su obra, aunque con carácter reformista, no pretendían crear una ruptura en el orden jurídico-político, ni por ende precisaban de una especial locución lingüística que se asumiera bajo una concreta escuela de valores. Sería más tarde, a partir de la Revolución de 1848 cuando se acuñaría el término *Selbstverwaltung* unido a las libertades municipales, cuya significación oscilaba en función de las posiciones que detentaban el poder político en un determinado momento. Ver, en este sentido, Ramón Martín Mateo, *El municipio y el Estado en el Derecho alemán*, op.cit, p. 70-72. Asimismo, es fundamental tener en cuenta que la *Selbstverwaltung* no es propiamente una equivalencia terminológica del principio de autonomía local, sino que adquiere paulatinamente su propia significación en el derecho alemán como una compleja institución que rige las relaciones entre el Estado, el municipio y la sociedad.

cohesionado en el plano interno y, dado lo anterior, con una alta capacidad para actuar en el plano externo. Las ideas de Stein estaban firmemente impregnadas de un espíritu comunitario de raíz histórico-germana, pero también se encontraban influidas por las ideas fisiocráticas¹¹³, esencialmente por el comunitarismo de Turgot¹¹⁴, así como por el estudio de la obra de Montesquieu¹¹⁵. Sus influencias le llevaron a propugnar una teoría basada en tres ejes principales: supeditar los intereses particulares en beneficio de los intereses superiores de la comunidad, la consecución del bien común y el refuerzo de la unidad de la nación.

En este sentido, Stein hacía un llamamiento a la ciudadanía, especialmente a las clases nobles y propietarias (más formadas que el resto de la sociedad), para que éstas se involucrasen de forma altruista en la gestión de lo común, pues solo así conseguiría impregnar a la ciudadanía de un espíritu comunitario que mantuviese el vínculo sociedad-Estado y solo así conseguiría consolidar internamente el país, de acuerdo con su criterio. La mejor forma para la consecución de tal objetivo era proponer una reforma en el nivel más bajo de gobierno, la instancia municipal. En este orden de cosas, Stein proponía una reforma de las instituciones municipales en las que el protagonismo en la gestión del bien común a nivel municipal fuese gestionado con preferencia por la sociedad, en detrimento de la burocracia estatal¹¹⁶. El convencido patriotismo de Stein le llevó a formular una alternativa al Estado prusiano, que se encontraba en declive, del cual era servidor y hacia el que mostraba una notable preocupación por su permanencia. De acuerdo con su planteamiento, los beneficios de su reforma no solo se proyectarían en la ciudadanía, que pasaría a tener un mayor protagonismo dentro del Estado, sino también en el mismo Estado, que a partir de entonces estaría dotado de una fuerza social que lo potenciaría y le brindaría una notable estabilidad y perdurabilidad¹¹⁷.

¹¹³ No estuvo, sin embargo, influido por las ideas revolucionarias, más allá de aquellas que calcaban los postulados fisiocráticos. Muy al contrario, Stein se oponía tanto a los resultados como a los postulados distintivos de la revolución, pues a diferencia de ellos, calificaba a la igualdad absoluta y a los derechos proclamados en el seno de la asamblea como metafísicos y metapolíticos. Las ideas revolucionarias no convencían a Stein, que produjeron en él y en sus colegas profundo disgusto y aversión. En este sentido, ha de tenerse en cuenta que el carácter centralista con el que operaba la Asamblea Nacional dio visos de prosperar al centralismo absolutista con el que seguían operando en muchas partes de Europa, incluida Prusia. Por eso, desde la visión de Stein, la revolución francesa, de hecho, ayudó a la implantación del Estado policía en Alemania. “La recepción de las ideas de la Revolución, bien en forma directa mediante la obra de la legislación francesa en los territorios ocupados, bien indirectamente en otros Estados, acentuó, como es lógico, este proceso. La antipatía revolucionaria hacia los organismos interpuestos entre el Estado y el individuo completo la obra del absolutismo reduciendo en muchos casos a los municipios a simples demarcaciones territoriales para la acción estatal sin más poderes propios que los necesarios para el cumplimiento de las finalidades propias de la policía urbana y la administración del patrimonio municipal. Las ciudades sirven a la Administración central como órganos suyos y realizan a la vez funciones puramente locales”, Ramón Martín Mateo, *El municipio y el Estado en el derecho alemán*, op.cit 26 y 27, y 40-45.

¹¹⁴ *Ibidem*, 46-48

¹¹⁵ *Ibidem*, 49.

¹¹⁶ *Ibidem*, 31.

¹¹⁷ Véase aquí, al igual que con las ideas de Turgot, la influencia aristotélica en el pensamiento de Stein. A sus ideas les surgiría, pasado un tiempo, un célebre oponente, el constitucionalista Karl von Rotteck que,

La primera formulación de estas ideas fue planteada por Stein en la “Memoria de Nassau” de 1807, que fue el antecedente más próximo al célebre Estatuto de las Ciudades de 1808 (*Städteordnung*)¹¹⁸. En la Memoria de Nassau, y en la línea de la escuela fisiocrática, Stein concibió al municipio como baluarte de cambio frente al absolutismo prusiano. De esta manera, el alemán defendió que la clave para evitar la decadencia de Prusia era la recuperación de la autonomía municipal en un sentido administrativo, político e incluso financiero¹¹⁹. El impulso de la burguesía para el triunfo de las ideas de Stein y las primeras formulaciones de la *Selbstverwaltung* en el plano de la autonomía municipal fueron esenciales. Debido a que los príncipes, monarcas y aristócratas continuaban manteniendo ciertos estratos de poder, comenzaron a fraguarse solidas tensiones con el resto de las clases burguesas que aspiraban a conseguir, al menos, una gestión autónoma del municipio, lugar donde desplegaban su influencia. Apoyaron la idea de Stein porque pretendían que el Estado depositase ciertas facultades o prerrogativas en sede municipal, para su propia administración y la eliminación de la presencia regia en tales niveles¹²⁰, lo cual, aseguraría un mayor control de la burguesía en el territorio.

En este orden de cosas, el 19 de noviembre de 1808 se promulgó el Estatuto Municipal, la famosa Ordenanza o Estatuto de las ciudades (*Städteordnung*) de Stein, que recogió las incipientes ideas plasmadas por el autor en la Memoria de Nassau. Según el Estatuto de 1808 las ciudades debían comenzar a ocuparse de sus propios asuntos, bajo su propia responsabilidad y en su propio nombre¹²¹, donde la inspección o control estatal se limitase de forma considerable. Stein había introducido una teoría de base política y jurídica que, por muy debatida que fuese en el marco del absolutismo, no volvería a ser refutada en la práctica. El peso de la representación y participación ciudadana en el gobierno del municipio es lo que distinguió al gobierno del autogobierno propugnado por la *Selbstverwaltung*¹²².

El Estatuto de 1808 se caracterizó, en primer lugar, por reconocer la universalidad de las competencias de interés vecinal, que se depositaron en sede del consejo gestor de la

recogiendo la concepción naturalista del *pouvoir municipal* formuló una teoría crítica con el asociacionismo comunal de Stein para propugnar los derechos naturales del municipio y la destrucción de una realidad corporativa a favor de una nación-masa imbricada en la voluntad general, pasando de una concepción de “libertad dentro del Estado” (*Freiheit im Staat*) típica en el planteamiento de Stein, a una “libertad frente al Estado” (*Freiheit vom Staat*) de corte liberal. José Luis Carro Fernández-Valmayor, “El régimen local alemán. Una introducción general”, *Anuario del Gobierno Local* 1 (2005): 226. Así como, Fabio Rugge, “«Selbstverwaltung». Metamorfosi di una nozione costituzionale nella Germania contemporanea”, en Pierangelo Schiera *Le autonomie e l'Europa. Profili storici e comparati* (Bologna: il Mulino, 1993): pp. 170-174.

¹¹⁸ Klaus Genschmar, *Die Preußische Städteordnung des Freiherrn vom Stein vom 19.11.1808* (Clingen: GRIN Verlag, 2003).

¹¹⁹ Omar Guerrero, “La teoría de la administración pública”, *op.cit.* p. 124

¹²⁰ Ramón Martín Mateo, *El municipio y el Estado en el derecho alemán*, *op.cit.*, pp. 77 y 78.

¹²¹ Otto Gönnerwen, *Derecho municipal alemán* (Madrid: Instituto de estudios de la Administración Local, 1967), pp. 19 y 20.

¹²² Fabio Rugge, “«Selbstverwaltung». Metamorfosi di una nozione costituzionale nella Germania contemporanea”, *op.cit.*, p. 168.

ciudad; aunque tales competencias estaban intrínsecamente limitadas por la propia ley, que introducía ciertas restricciones a la posibilidad de asumir algunas materias mediante las competencias locales. El papel del Estado era de supervisión o control de administración de la ciudad, que ejercerían los agentes de los escalones intermedios de la Administración central. En segundo lugar, apareció por primera vez en Alemania la naturaleza bifronte de los alcaldes (magistrados en la obra de Stein) como órganos locales y estatales, pues de una parte ejercerían las competencias propias de las ciudades en tanto órganos locales, y de la otra, las que les encomendara el Estado y se desarrollaran en el estrato municipal, porque también eran un órgano con naturaleza o carácter estatal. En tercer lugar, el organigrama de gobierno de la ciudad estaba integrado por la asamblea de concejales (*Stadtverordnetenversammlung*), a modo de órgano de toma de decisiones, que sería directamente elegida por los vecinos del municipio, sin sujeción a lazos gremiales o estamentales, sino únicamente vinculada a la condición de vecino, sujeta a la posesión de determinado patrimonio. La asamblea elegiría al órgano ejecutivo, el consejo de magistrados (*Magistrat*), y al alcalde (*Bürgermeister*). Y también existían órganos mixtos como las *Deputationen* para el ejercicio de competencias y funciones específicas.

Por último, una nota importante introducida por el Estatuto de 1808 fue la de incorporar el concepto de responsabilidad de los órganos municipales elegidos. Tras la elección de los componentes de la asamblea de concejales, éstos no estaban obligados a la rendición de cuentas con la ciudadanía en virtud de una relación mandante-mandatario, sino que las relaciones comenzaban a asemejarse más a las del modelo representativo y la actuación de los cargos institucionales bajo su propia responsabilidad, siempre en nombre del bien común de la ciudad de la que estuvieran al servicio¹²³.

La propuesta de Stein, a diferencia de la francesa, no trataba de romper con el absolutismo, pero sí de debilitarlo desde dentro, idea que conecta con la concepción de la participación como un deber ciudadano en el Estado y no frente al mismo, y al tiempo, premisa clave para la correcta comprensión de las reformas de Stein. En el planteamiento de Stein podemos identificar un mayor acercamiento, en el ámbito local, del modelo de democracia de los antiguos frente a la democracia de los modernos, que en el modelo liberal francés. Precisamente, porque la Prusia de 1808 se enfrentaba a dos principales enemigos en la concepción del autor: el excesivo poder de los *Beamte*, funcionarios de raíz autocrática y mandatarios de la monarquía absoluta, y la burocracia instaurada en el siglo XIX en Alemania¹²⁴. De donde se explica su excesiva desconfianza tanto hacia la burocracia a nivel estatal, contra la cual pretendía despertar un espíritu cívico, como contra los funcionarios regios que ejercían su mandato en el municipio, a los cuales quería someter al control de la ciudadanía.

La doctrina steiniana de *Städteordnung* o asociacionismo comunal consiste en sustituir un gobierno burocrático por un autogobierno municipal imbricado en la participación de la ciudadanía, especialmente de la clase propietaria, en las tareas administrativas del

¹²³ Ramón Martín Mateo, *El municipio y el Estado en el derecho alemán*, op.cit, pp. 27-29

¹²⁴ *Ibidem*, p.169.

Estado, por medio de la instancia municipal. En la obra del reformista prusiano, la burocracia y también los burócratas impedían la creación de ese vínculo entre Estado y sociedad y, por tanto, la superación de la enemistad instaurada entre ambos durante la era absolutista.

Las ideas de Stein marcaron un punto de inflexión en el entendimiento de la Administración local y del derecho municipal alemán, pero, pese a su éxito, fueron lentamente asumidas debido al contexto de recepción de su teoría. A finales del siglo XIX, cuando en Europa comenzaba a extenderse la fórmula de la monarquía constitucional, en Alemania todavía persistía un régimen semi-absoluto. La influencia de sus reformas estuvo condicionada por las tensiones entre nobleza y burguesía, así como por un período de transición entre el absolutismo y el liberalismo en Alemania. No obstante, la teoría de Stein no surgió en vano, pasó a la historia junto con él mismo como padre de la *Selbstverwaltung*.

2.1.1.3. La doctrina del *selfgovernment* y su origen en la Inglaterra del siglo XVIII

En siglo XVIII, periodo histórico decisivo para Alemania, el jurista alemán Rudolf von Gneist publicaba su propia lectura de la *Selbstverwaltung* de inspiración inglesa que le llevó a formular la primigenia teoría del *Selfgovernment*¹²⁵. Inglaterra, en el periodo que abarcan los siglos XVII y XVIII y en el cual comienzan a surgir estas teorías sobre autonomía local en el viejo continente, presentaba unos caracteres y peculiaridades que diferenciaban profundamente su administración del resto de instituciones locales europeas. Nos remontamos a un contexto histórico, tradición jurídica e instituciones locales distintas¹²⁶.

Cuando surge este primer planteamiento autonomista en Inglaterra, en las demás partes del continente europeo estaban comenzando a extenderse los postulados de la Administración napoleónica de carácter eminentemente centralista. En Inglaterra, sin embargo, se produjo el fenómeno contrario dada la inexistencia, propiamente, de una Administración central¹²⁷. Esto imposibilitaba la extensión del modelo napoleónico en las Islas Británicas, pues la nota principal que diferencia el régimen local inglés del resto de regulaciones locales europeas era la imposibilidad de crear una red periférica de municipios que girasen alrededor de la Administración central del Estado. De este modo, no había posibilidad de centralizar el control de las instituciones locales inglesas porque no había una Administración central, propiamente, en la que pudiese recaer tal función.

¹²⁵ Rudolph Gneist, *Selfgovernment, Kommunalverfassung und Verwaltungsgeschichte in England* (Berlín: J. Springer, 1871).

¹²⁶ Giorgia Pavani, *El gobierno local: de los antiguos modelos europeos al nuevo paradigma latinoamericano* (Santiago-Chile: Olejnik, 2019): pp. 112-121.

¹²⁷ Rafael Entrena Cuesta, *Los movimientos centralizadores en Inglaterra* (Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1960): pp. 34-39.

La articulación de las relaciones entre Estado y administración local no se concebía en Inglaterra como en Francia o en Alemania; en las Islas Británicas no existía una separación entre la Administración local y la Administración central. Por eso la idea de *Selfgovernment* no comprende la diferenciación entre los asuntos de interés local y los asuntos de interés nacional o general. Todos los asuntos de interés público que se gestionasen por autoridades públicas podían ser gestionados por las localidades inglesas. La asignación de competencias se realizaba atendiendo al criterio de especialidad, pero éstas no se clasificaban en una u otra categoría en función del escalón o nivel en el que recaían.

En esta línea, el Parlamento confería importantes poderes al municipio a través de la ley, de hecho, gran parte de las competencias de la administración pública eran atribuidas a las entidades locales. Aunque hay criterios en contra, como tendremos ocasión de examinar a continuación, mayoritariamente se estima que el *Selfgovernment* se separaba de la concepción naturalista del municipio. Cuando las entidades locales pasaban a conocer, gestionar y administrar ciertos asuntos, no lo hacían por derecho natural, sino por la disposición soberana del Parlamento, que depositaba en sede local ciertas cuotas de poder en forma de competencias que debían desempeñar las autoridades locales. Así, el *Selfgovernment* era más bien “una fórmula organizativa, mediante la que las entidades locales realizan una parte de las funciones administrativas, por ministerio de la ley, mediante órganos representativos de las respectivas comunidades locales y con relativa independencia respecto del Gobierno central y sus agentes”¹²⁸.

Gneist trató de articular una fórmula que, en teoría, partiese del concepto o esquema de la *Selbstverwaltung* que Stein había planteado para Prusia en años anteriores, la diferencia es que la teoría de Gneist presentaba unos caracteres mucho más conservadores y autoritarios que los de la doctrina steiniana. Y, además, el contexto para el que se formulaba una y otra doctrina eran profundamente distintos, lo que justifica las divergencias entre ambas formulaciones. En principio, los objetivos de Gneist estaban encaminados al debilitamiento del aparato burocrático por medio de la tendencia conciliadora del Estado y de las altas clases sociales. Compartía con Stein la necesidad de superar los intereses egoístas y parciales de determinados grupos sociales o movimientos políticos que ejerciesen el poder en un determinado momento y, asimismo, ambos confiaban en las clases propietarias como principal motor de cambio social¹²⁹.

Las características principales de la lectura que Gneist hace de la autonomía local en Inglaterra son las siguientes. En primer lugar, el peso de la Administración local ideada por el autor debía recaer enteramente en la figura de los funcionarios honorarios, autoridad no remunerada, designada por la Corona inglesa de entre las más altas clases

¹²⁸ Miguel Sánchez Morón, *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, op.cit. p. 75.

¹²⁹ Erich Hahn, “Rudolf Gneist and the Prussian Rechtsstaat: 1862-78”, *The Journal of Modern History* Vol. 49, nº4 (1977): 1361-1381; Rodolfo Gneist *L'amministrazione e il diritto amministrativo inglese*, Parte Prima (Torino: Unione tipografico-editrice, 1896): pp.268-269.

sociales. Consecuentemente, en la propuesta del autor las autoridades locales no eran elegidas con base al principio democrático, ni siquiera de acuerdo con una fórmula de democracia censitaria. De aquí se deriva una de las grandes contradicciones entre la teoría del *Selfgovernment* ideada por Gneist y la *Selbstverwaltung* de Stein, pues mientras en la última Stein involucra a los vecinos del municipio, en la primera, Gneist aboga por que la ciudadanía no sea llamada a desempeñar ningún papel, más allá de las altas clases sociales que podían ejercer la labor de funcionarios honorarios si mediaba la voluntad de la Corona.

En segundo lugar, la teoría inglesa de *selfgovernment* se separa por completo de la concepción naturalista presente en el municipalismo francés. El municipio, en la obra del autor (*Das Englische Verwaltungsrecht*), es una institución creada por la ley, que se encargaría de la gestión y administración de los asuntos públicos que el *common law* hiciera recaer en la escala local. Y, en parte, como consecuencia de lo anterior, no existían unas competencias que perteneciesen taxativamente al municipio. Lo que existía en Inglaterra era un modelo de “administración estatal interna”¹³⁰, en el cual, la Administración atribuía el ejercicio de determinadas facultades del Estado a los organismos locales. Aunque hay quienes piensan lo contrario al admitir el carácter espontáneo y natural de las instituciones locales inglesas y, en consecuencia, el carácter de raíz naturalista de las competencias depositadas en el mismo¹³¹. El derecho no hacía diferenciación entre si los asuntos públicos pertenecían a una u otra categoría en función de donde se depositase la competencia de su ejercicio. De ahí se deriva el carácter estatista de la visión del Gneist, pensada para el conjunto del país, a diferencia del resto de regímenes europeos en los que se observaba una naturaleza bifronte de los asuntos de interés local y general o nacional, que determinarían las competencias de las entidades locales.

En tercer lugar, observamos la característica más controvertida, que ha sido objeto de numerosas lecturas contrapuestas de la teoría del *Selfgovernment*: la supuesta ausencia de controles o fiscalización estatal sobre el ejercicio de las competencias depositadas en sede local. Entrena Cuesta¹³² puso de manifiesto que, a diferencia de lo estimado por la doctrina continental mayoritaria, la nota característica del *Selfgovernment* reside en esta cuestión. En la Inglaterra estudiada por Gneist no existía propiamente una Administración central. Las circunstancias en las que se desarrollaban las dinámicas Estado-entidades locales hacen que parte de la doctrina estime la imposibilidad de que tal administración, en la práctica inexistente, ejerciera intromisión alguna en el ejercicio de las competencias que correspondían a las autoridades locales. Para esta corriente, el *Selfgovernment* implica ausencia de fiscalización o tutela por parte de otra administración, de manera que,

¹³⁰ Fernando Albi, *La crisis del municipalismo* (Madrid: Instituto de estudios de la Administración local, 1966): p. 18.

¹³¹ Gumersindo de Azcárate, *El self-Government y la monarquía doctrinaria* (Madrid: Librerías de A. de San Martin, 1877): p. 197; Adolfo Posada, *Escritos municipalistas y de la Vida Local* (Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1979): pp. 435-447.

¹³² Rafael Entrena Cuesta, *Los movimientos centralizadores en Inglaterra, op.cit.* pp. 47-50 y 100-166.

esto solo podía derivar en la autogestión de la realidad local, por medio de sus representantes, sin intromisiones estatales. En esta misma línea, Adolfo Posada, recalcando las particularidades de la Administración local inglesa, esgrimió que “en Inglaterra, el Parlamento no ha entregado la administración local a una burocracia, por medio de inspecciones y subordinaciones”¹³³.

Sin embargo, otros autores disienten de que esta pudiese ser una nota característica de la fórmula del *Selfgovernment*. Martín Mateo, en este sentido, afirmó que, el hecho de que en el ordenamiento inglés no existiesen potestades generales de control administrativo de legalidad u oportunidad semejantes a los del derecho continental no significaba que la idea de *Selfgovernment* estuviese inexorablemente unida a la ausencia de controles. En el caso inglés, las autoridades centrales fueron estableciendo técnicas de manera progresiva que, aunque de carácter sectorial, eran ciertamente incisivas en la realidad local como la percepción condicionada de subvenciones (*grants in aid*) o los controles sustitutivos en caso de incumplimiento de las obligaciones legales por las autoridades locales. Asimismo, Fernando Albi también mantuvo que esta ausencia de controles tan solo pudo tener vigencia en Inglaterra en un periodo muy concreto, desde la Revolución de 1689 hasta la promulgación de la *Poor Law* de 1834, lo que le llevó a afirmar que esta no fue una nota característica del municipio inglés, ni tampoco de la fórmula del *Selfgovernment* que pudo materializarse en Inglaterra¹³⁴.

A modo de resumen, parece razonable apuntar como notas características de la teorización sobre el *Selfgovernment* articulada por Gneist, que las entidades locales pasaban a suplir la carencia de una administración central que desplegara sus efectos en el territorio, a través de la ejecución de las funciones que la ley del Parlamento depositase en sede local, en virtud de su desempeño mediante la figura de los funcionarios honorarios y con una autonomía relativa. El estudio doctrinal de la obra de Gneist ha suscitado numerosas polémicas en comparación con la pacífica recepción de la teoría francesa o alemana en nuestro país. Las características propias del régimen local inglés y sus particularidades en relación con las administraciones locales del resto del continente han podido llevar a confusiones generalizadas, que incluso pudo arrastrar al propio autor a tergiversar en cierta medida la lectura de la *Selbstverwaltung* en el contexto inglés de la época. Varias críticas fueron planteadas en este sentido a la obra del alemán¹³⁵, especialmente se le acusó de desconocer las diferencias entre autogobierno y autoadministración. De ahí que autores como Martín Mateo aceptasen que las ideas de Gneist supusieron un verdadero retroceso en los avances introducidos en la época; y que, debido a la posible impropiedad de sus ideas, este primigenio *Selfgovernment* no tuviera un verdadero aprovechamiento práctico, pues serán sus posteriores versiones perfeccionadas por otros autores las que fueron adquiriendo vigencia y divulgación a lo largo del tiempo¹³⁶.

¹³³ Adolfo Posada, *Escritos municipalistas y de la Vida Local*, op.cit., p. 439.

¹³⁴ Fernando Albi, *La crisis del municipalismo*, op.cit., pp. 18 y 19.

¹³⁵ Ramón Martín Mateo, *El municipio y el Estado en el derecho alemán*, op.cit., pp. 84 y 85.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 85.

2.1.1.4. Otras teorías determinantes en la configuración jurídica del principio de autonomía local: *home rule* y *autonomie locali*

Las teorías francesa, alemana e inglesa no fueron las únicas planteadas al respecto de la reflexión sobre la autonomía local. Entre las demás teorías formuladas en Europa, y fuera del viejo continente sobre los orígenes del principio de autonomía local, destacan la teoría estadounidense del *Home Rule* y la teoría italiana de la *autonomie locali*.

El caso estadounidense presenta diferencias y similitudes respecto del resto de teorías planteadas en Europa. Del mismo modo que la teoría del *pouvoir municipal*, el *Home Rule* también surgió como reacción a los acontecimientos.

En Estados Unidos la teoría del *Home Rule* se utilizó como un proceso de reacción de los poderes locales que se emprendió desde abajo hacia arriba (*bottom up*). En el planteamiento norteamericano se partía de una excesiva y extensa legislación por parte de los Estados, que se entrometía en aspectos básicos de la gestión cotidiana en el nivel municipal. Esa minuciosa y copiosa legislación reducía la capacidad de actuación política y hasta la propia personalidad jurídica de las entidades locales. Como protesta en contra de tales excesos surgió la teoría del *Home Rule* estadounidense. Con base a la *charter making power* de la Constitución de cada Estado, esta teoría se sostenía en la potestad de los vecinos del municipio de crear y fijar su propia esfera de autogobierno. No había un reparto competencial homogéneo para todas las entidades locales, cada una, junto con la Constitución de su Estado, creaba su propio ámbito de autogobierno municipal. Por eso “en los Estados Unidos resulta una fantasía pretender encontrar cualquier indicio de una peculiar materia que sea patrimonio exclusivo de las entidades locales”¹³⁷. El *home rule* americano surgía como una teoría ampliamente adaptativa a cada circunstancia, capacidad y criterio político de los representantes y vecinos de un concreto municipio y de un determinado Estado. De ahí también que sus sustanciales diferencias con el modelo continental impidiesen su extensión en el resto de los países europeos¹³⁸.

A diferencia del modelo estadounidense, la evolución, constitucionalización e influencias del régimen local italiano, continua con el patrón seguido por el resto de los países europeos y presenta un particular paralelismo con el caso español. El municipio como institución de organización de la realidad local existía mucho antes de la aparición del constitucionalismo y de la unificación de Italia. La configuración de los entes locales en el constitucionalismo italiano, en fechas posteriores a la vigencia del Estatuto Albertino de 1848 se plasmó con una fuerte influencia francesa. La legislación napoleónica permeó

¹³⁷ Fernando Albi, *La crisis del municipalismo*, op.cit., p. 25.

¹³⁸ James Ford Rhodes, *History of the United States from the Compromise of 1850 to the Final Restoration of Home Rule at the South in 1877, Vol.II (1854-1860)* (New York: The Macmillan Company, 1914); Frank.J.Goodnow, *Municipal Home Rule. A Study in Administration* (New York: Macmillan and Co. And London, 1895); Frank.J.Goodnow, “Municipal Home Rule”, *Political Science Quarterly*, Vol.21, 1 (1906): 77-90; David J.Barron, “Reclaiming Home Rule”, *Harvard Law Review* Vol.116, 8 (2003): 2255-2386.

profundamente en la regulación jurídica de su planta local, y fue más allá de la simple trasposición de la teoría del *pouvoir municipal*. Así se reflejó en la constitucionalización de la figura del Prefecto, que era un órgano del Estado, presente en el nivel local, a modo de administración desconcentrada con presencia en el territorio, o también en la conformación de un elevado número de municipios, con la inherente ultrafragmentación de la planta local italiana.

La siguiente experiencia constitucional en Italia (después del Estatuto Albertino) tuvo lugar en 1948. La Constitución de 1948, aún en vigor, establece que los municipios forman parte de la estructura básica del Estado, propugna su autonomía y para ello les dota de “sus propios estatutos, facultades y funciones” (art. 114). El texto constitucional italiano determina la naturaleza bifronte del régimen local, en tanto en cuanto, concurren en su regulación y acción administrativa tanto el Estado como las regiones, igual que en España. Y, lo que es más significativo, su artículo 5 establece expresamente que “la República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales; efectuará en los servicios que dependan del Estado la más amplia descentralización administrativa y adaptará los principios y métodos de su legislación a las necesidades de la autonomía y de la descentralización”. Entre los años 1990 y 2001 se realizaron importantes avances para la autonomía de los entes locales italianos, pues se eliminaron los controles respecto de los actos normativos y administrativos, se les reconoció la potestad reglamentaria y estatutaria, se introdujo el principio de subsidiariedad en beneficio de los municipios y se redujo la presencia del Estado en la regulación de la realidad local.¹³⁹

El modelo italiano es singular porque, aunque en un inicio el régimen y autonomía de los entes locales fue casi enteramente traspuesto del modelo francés, poco a poco ha ido evolucionando y separándose de aquel, de forma paralela a su experiencia constitucional. El constitucionalismo italiano es más reciente que el español, sus modelos territoriales presentan fuertes similitudes tanto en el plano de la descentralización y niveles de gobierno como en las influencias a la hora de configurar el régimen local, pero en el caso de Italia, se han dado pasos determinantes y más garantistas en menos tiempo respecto del principio de autonomía. La *autonomie locali* no surge como formulación primigenia con unas notas características y fuertemente delimitadas como en el caso francés, inglés o alemán, ya que ha sido un producto de su evolución en el tiempo. A ella no solo contribuyó el constitucionalismo italiano, sino también grandes exponentes en el plano doctrinal, que permitieron avanzar en el estudio y perfeccionamiento de este principio, como fueron Massimo Severo Giannini¹⁴⁰ y Luciano Vandelli¹⁴¹.

¹³⁹ Giorgia Pavani, *op.cit.*, pp.43-111

¹⁴⁰ Entre la vasta bibliografía del autor, en Massimo Severo Giannini, “Autonomia”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* II (1951):851-883, se exponen las líneas fundamentales de su interpretación acerca del principio de autonomía local.

¹⁴¹ De la obra completa de Vandelli, resulta especialmente interesante Luciano Vandelli, *El poder Local. Su origen en la Francia Revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, *op.cit.* ; Luciano Vandelli, “I progetti di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali”, *Istituzioni del federalismo: rivista di studi*

Ambas teorías, la del *home rule* y la de *autonomie locali* no han tenido un recorrido en Europa más allá de las fronteras del propio territorio para el que fueron planteadas. En el caso del *home rule*, sus propias características impiden, al igual que sucedía con el *Selfgovernment*, su aplicación en la mayoría de los Estados europeos, que disponen de un modelo territorial y una administración sustancialmente distintos. En lo concerniente a la teoría italiana, también en la mayoría de los países europeos se había copiado el modelo territorial y la autonomía local prevista en Francia, de ahí, por ejemplo, gran parte de sus similitudes con la formulación española. Los demás rasgos característicos de la *autonomie locali* están diseñados para ser aplicados en su propio Estado y han sido fruto de la evolución legislativa del régimen local y del constitucionalismo italiano, sin perjuicio de que puedan servir como referencia en otros contextos.

2.1.2. La autonomía local en el constitucionalismo histórico español: de Cádiz a 1978

2.1.2.1. Desde la aparición del municipio constitucional y su autonomía hasta el Sexenio Democrático (1812-1874)

2.1.2.1.1. La recepción de la teoría del pouvoir municipal en España. La convivencia del centralismo y la autonomía local desde la génesis del constitucionalismo español.

El periodo en el que hemos de comenzar la exposición sobre los fundamentos constitucionales del municipio en España es, sin duda, la Constitución de Cádiz, aunque ya antes con la Carta otorgada de Bayona en 1808 la autonomía local había encontrado sus primeras manifestaciones en el marco del constitucionalismo histórico español¹⁴². Comenzar la exposición en 1812 y hacer hincapié en este periodo histórico presenta interés en lo que respecta a nuestro objeto de estudio no solo por ser el primer texto constitucional de nuestra historia, aspecto con un peso considerable dado que los posteriores miraron a su base, sino también por los siguientes motivos.

En primer lugar, la Constitución de Cádiz no creó el municipio, sino que lo racionalizó a través de su constitucionalización, tras los dos intentos frustrados por el invasor francés en 1809 y 1810¹⁴³. El municipio era una realidad viviente desde la conquista romana de Hispania¹⁴⁴, realidad que fue adaptándose a sus distintas configuraciones en función de la época. Lo que supuso verdaderamente el constitucionalismo gaditano fue la abolición de los señoríos jurisdiccionales que marcaron aquel arcaico y oligárquico funcionamiento

giuridici e politici Extra 2 (2010): 185-196; Luciano Vandelli (et.al), *Le autonomie territoriali, trasformazioni e innovazioni dopo la crisi* (Santarcangelo di Romagna: Maggioli, 2017).

¹⁴² Cayetano Núñez Rivero y Santiago García Aranda, “La autonomía local en los orígenes del constitucionalismo español (1808-1873)”, *Revista de Derecho UNED* 7 (2010): 489-524.

¹⁴³ Almudena Marazuela Bermejo, “El principio de autonomía local en el Constitucionalismo español”, *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid* 8 (2003): p. 220.

¹⁴⁴ Enrique Orduña Rebollo, *Historia del municipalismo español* (Madrid: Iustel, 2005): pp. 16-22.

que había estado vigente en la planta local de épocas pasadas y, por primera vez en la historia, construyó un modelo territorial uniforme sobre la base de su constitucionalización. Con él se extendió la figura del municipio, se reguló bajo un mismo régimen jurídico y la institución municipal, junto con las libertades ligadas al mismo, dejaron de concebirse como un privilegio otorgado. La recepción de la nueva organización de la planta local no estuvo exenta de problemáticas¹⁴⁵, pero consiguió posicionar al municipio como la vanguardia del Estado constitucional en el territorio.

En segundo lugar, la constituyente gaditana sería la primera Constitución receptora de las ya estudiadas teorías extranjeras sobre la autonomía local, principalmente de la corriente francesa de *pouvoir municipal* en su lectura revolucionaria que, como veremos, se formuló con unas particularidades propias y yuxtapuestas a la tradición municipalista medieval española.

En tercer lugar, cuestión que merece una particular mención, en España la autonomía local no nació en 1812 como fruto de la constituyente gaditana. El contexto histórico de surgimiento del texto constitucional y la indubitada influencia revolucionaria francesa en la elaboración de este no permitieron aflorar una verdadera autonomía más allá de lo estrictamente teórico. En Cádiz, al igual que en Francia, lo que hubo por primera vez fue un reconocimiento constitucional y una extensión territorial del municipio como entidad local básica del Estado, esto es, una primera manifestación del municipalismo con soporte y garantía constitucional. Este paso era estrictamente necesario para dotar de cierta autonomía a las entidades locales francesas y españolas, pero ni en un Estado ni en el otro se consiguió que la autonomía fuese más allá de una mera formulación teórica, pese a su prescripción constitucional. Las circunstancias históricas de ruptura con el periodo anterior y de ingeniería constitucional en la reorganización territorial del Estado llevaron a los constituyentes de un lado y otro de la frontera a dirigir el proceso de reconversión de las plantas locales desde una posición exclusivamente centralista.

Centralismo y autonomía local nunca fueron formulaciones compatibles. Una manifestación integral de la autonomía local no solo comprende su vertiente administrativa, esto es, la capacidad de autoadministración del municipio, sino también su vertiente política y financiera. Realmente, ninguna de esas vertientes tuvo una mínima materialización en los años posteriores a 1812, ni siquiera en el plano administrativo, como veremos a continuación, dada la fuerte impronta del centralismo en el primer liberalismo, la visión generalizada del municipio como entidad tutelada y los consiguientes controles depositados en sede local por parte de otras administraciones enteramente dependientes del Estado. La autonomía local, directamente, no fue un postulado que ocupase gran peso entre los liberales decimonónicos, muy preocupados por las tendencias centrífugas y sus posibles amenazas a la unidad nacional¹⁴⁶. En la Francia

¹⁴⁵ Concepción de Castro, *La Revolución Liberal y los municipios españoles (1812-1868)* (Madrid: Alianza, 1979): pp. 57-121.

¹⁴⁶ Lo refleja muy bien el libro en el cual Adolfo Posada reproduce el voto del diputado Toreno, que dice: “La representación nacional no puede ser más que una, y ésta, refundida solamente en las Cortes, es la que

revolucionaria no fue demasiado distinto, los constituyentes abandonaron el debate sobre la autonomía local cuando temieron que ésta pudiera suponer una amenaza al principio de soberanía nacional y eventualmente, pudiera debilitar las potestades de la asamblea.

En la elaboración del texto constitucional de 1812, concretamente, en los preceptos dedicados a la regulación de las entidades locales, la influencia francesa y la recepción de las características de la teoría del *pouvoir municipal* (concepción naturalista del municipio, constitucionalización de una planta local ultrafragmentada, competencias de naturaleza bifronte, tendencia centralizadora, etc.) se combinaron con una mirada romántica hacia el municipio medieval en España¹⁴⁷. Ni la teoría inglesa, ni la teoría alemana, que era una lectura germánica de la teoría francesa adaptada al contexto prusiano, tuvieron influencia en el proceso constituyente, y mucho menos en este periodo histórico.

La principal diferencia entre el desarrollo del principio de autonomía local y la organización de la planta local en Francia y en España fue la institución en la cual se depositó la dirección sobre tales entidades. Mientras que en Francia la ruptura con el Antiguo Régimen fue total y absoluta, lo que implicó posicionar tal dirección en sede legislativa (la asamblea revolucionaria en el marco de la Revolución Francesa), en España el paso del feudalismo al Estado constitucional dio continuidad a la Corona, que quedó al frente del Gobierno de la nación. Esto supuso que, en el caso español, las principales potestades o funciones directivas sobre lo local se depositasen en el ejecutivo y no en el legislativo¹⁴⁸.

Más allá de esta cuestión, en ambos países los municipios corrieron la misma suerte. La inserción de las entidades locales en el aparato administrativo del Estado se comprendió como un mal necesario. La centralización supuso la imposibilidad material de garantizar la gestión autónoma del territorio, tanto en el plano político, como en el administrativo y en el financiero, y el uniformismo no fue más que una solución a la caótica pluralidad de realidades municipales existentes en épocas anteriores. Fueron décadas en las que el Estado debía asentar una nueva estructura territorial y concentrar sus esfuerzos en acabar

únicamente puede expresar la voluntad de los pueblos; y así, las Diputaciones provinciales no tienen, ni por su naturaleza pueden tener, ningún carácter representativo; así como los Ayuntamientos jamás fueron considerados como Cuerpos representativos sino en la parte económica y con sujeción absoluta á (SIC) la autoridad suprema”. Adolfo Posada, *Evolución legislativa del Régimen Local en España. 1812-1909* (Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1982): pp.76-79 y 95

¹⁴⁷ *Ibidem*, pp. 50-60. Sobre la influencia francesa de la teoría del *pouvoir municipal* en el viejo continente ver Fernando Díaz de Liaño y Argüelles, “Poder municipal y democracia”, *Documentación administrativa* 183 (1979): 27-72. Véase, asimismo, el gran peso de la concepción de algunos juristas como Martínez Marina en la concepción imperante sobre lo municipal en las Cortes de Cádiz: José Ignacio Sánchez Amor, “Algunas cuestiones sobre la influencia de Martínez Marina en las Cortes de Cádiz”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) 62 (1988): 89-129; Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *Tradición y liberalismo en Martínez Marina* (Oviedo: Caja Rural Provincial de Asturias, 1983).

¹⁴⁸ Javier García Fernández, “El municipio y la provincia en la Constitución de 1812”, *Revista de Derecho Político* 83 enero-abril (2012): 454.

con los residuos del feudalismo, abriendo paso al constitucionalismo liberal en todo el país.

2.1.2.1.2. El municipio durante la vigencia de la Constitución de 1812

La Constitución de Cádiz dedicó 15 artículos al régimen municipal, recogidos en el Capítulo I del Título VI “Del Gobierno interior de las provincias y de los pueblos”, aunque realizó a lo largo del texto constitucional otras referencias que no agotaban los efectos sobre el nuevo régimen local en tal capítulo (art. 11, art. 46, art. 67 o art. 275, *v.gr*). Es destacable el hecho de que la Constitución de Cádiz, además de ser la primera, ha sido la Constitución española que más preceptos ha dedicado a la regulación de lo local.

Los liberales de Cádiz tuvieron que hacer frente a la creación *ex novo* de una organización local completamente distinta a la anterior. Para ello optaron por una formulación similar a la ideada por Mirabeau en el marco de la Revolución Francesa, y asimilaron la creación de un municipio y un ayuntamiento en cada núcleo de población existente en el territorio. Decían diputados como Argüelles que esta sería la fórmula que más se adaptaba a la realidad española¹⁴⁹, dadas las dificultades a las que habían de hacer frente las Cortes de Cádiz. No se trataba solo de sentar las bases del nuevo municipalismo, sino de abolir la realidad del Antiguo Régimen y consolidar el producto constitucional que resultase de aquella constituyente. En Cádiz se pretendía suprimir los territorios de señorío o realengo, que actuaban bajo el gobierno del Rey o la jurisdicción de un señor como escala intermedia entre el monarca y el vasallo. Donde previamente existían los señoríos jurisdiccionales, tras la Constitución de 1812 se constituiría un municipio, y se dotaría a tal entidad de un gobierno propio como institución democrática y representativa en el marco de la monarquía española. Se adujeron otros cuantos motivos que justificaban la elección de la fragmentación del territorio en muchas y muy pequeñas entidades locales como vía para la extensión del municipio constitucional en España, al igual que sucedió en Francia. Una de ellas fue que el “pequeño municipio” comprendido entonces como aquel que no llegaba a los 1.000 habitantes, era la realidad de la mayor parte de las villas, ciudades, lugares o aldeas del siglo XIX en España. Su extensión, de acuerdo con el razonamiento liberal decimonónico, traería numerosos beneficios. Razonamiento de acuerdo con el cual se precisaba de la conservación y creación de tantos ayuntamientos como núcleos de población existieran en el territorio¹⁵⁰.

La elección del modelo francés por los constituyentes decimonónicos es especialmente visible en el artículo 310 del texto constitucional gaditano. Mediante el mismo se mantuvieron los ayuntamientos existentes en el Antiguo Régimen, y se crearon nuevos ayuntamientos, como instituciones a cargo del gobierno interior de los pueblos (art. 309). La constitución del ayuntamiento en un determinado municipio era obligatoria de llegar

¹⁴⁹ Concepción de Castro, *op.cit.*, pp. 61 y 62.

¹⁵⁰ *Ibidem*, pp. 61-63

a mil almas¹⁵¹ por sí o por medio de su comarca. Se abrió, de forma paralela, la posibilidad de pedir la constitución de un municipio en caso de que, pese a no llegar a tal número de habitantes, las circunstancias económicas particulares de la localidad lo aconsejasen. De esta manera se consiguió sustituir la variada y heterogénea masa de realidades locales existentes en el Antiguo Régimen mediante del municipio constitucional, lo cual, supuso que la mayoría de los núcleos de población se convirtieran directamente en municipios. A cargo de su representación estaba el ayuntamiento, a su vez formado por el alcalde o alcaldes, regidores, procurador síndico y jefe político a la cabeza (art. 309). Por primera vez se articulaba y constitucionalizaba una institución representativa (art. 312) y cercana a la ciudadanía como vía de participación de la sociedad en los asuntos y en la política de los pueblos.

Los constituyentes gaditanos, además, quisieron recuperar las viejas corrientes tradicionalistas que idealizaban al municipio medieval, inexorablemente unidas a una visión del pueblo (del municipio) como entidad natural de referencia¹⁵². De acuerdo con la concepción naturalista del municipio, el núcleo de población tenía derecho a constituirse como municipio por derecho natural, y por el mismo motivo, debía preservarse su conservación y perdurabilidad. De ahí que el artículo 310 de la Constitución de 1812 permitiera crear un Ayuntamiento tanto en aquellos núcleos de población que reuniesen 1.000 almas, como en aquellos en los cuales, pese a no llegar a tal cifra, fuera conveniente¹⁵³.

La división territorial trazada en Cádiz ocasionó graves problemas desde el inicio. Por una parte, no fueron pocas las resistencias que ofrecieron antiguas villas o ciudades que antes conservaban el poder sobre ciertos núcleos de población agregados a éstas, y que vieron disminuir paulatinamente su capacidad de intervención sobre los territorios anexos a las mismas con el nuevo régimen local. Esta circunstancia retrasó la implantación de numerosos municipios constitucionales, pues los grupos dominantes se negaban a perder el control sobre tales territorios y a celebrar elecciones. La situación se agravó por las accidentadas comunicaciones de la época¹⁵⁴, las grandes distancias, los caminos intransitables y, sobre todo, la falta de bienes propios y sus escasos fondos. La formación

¹⁵¹ En el siglo XIX, el empleo del término “almas” se refería a habitantes. Por el contrario, la palabra “vecinos” hacía referencia a las cabezas de familia, fueran hombres o mujeres. Para consultar en censo histórico de la época, es especialmente interesante el Diccionario de Madoz. El Diccionario de Madoz es un recurso historiográfico que contiene numerosos datos acerca de la población, producción, costumbres, tradiciones o folclore, entre otras cuestiones de especial relevancia en el análisis municipal español, dividido por provincias y dedicado a la realidad local presente en el país entre el final del siglo XVIII y XIX. Puede consultarse virtualmente en el siguiente enlace: <http://www.diccionariomadoz.com/> [Fecha de última consulta 22/09/2023]

¹⁵² Adolfo Posada, *Evolución legislativa del Régimen Local en España. 1812-1909*, op.cit., pp. 70-73.

¹⁵³ Posturas como la del diputado Aner no ponían límites a esa conveniencia, pues creía que la extensión del Ayuntamiento no podía depender un criterio meramente demográfico. Otras como la del Sr. Argüelles, adoptaba un tono más reflexivo y sin desmerecer la anterior perspectiva, creía conveniente la asunción de ciertas cautelas en la generalización de la institución municipal. *Ibidem*, pp.73 y 74.

¹⁵⁴ Cfr. Germà Bel i Queralt, *España, capital París. Origen y apoteosis del estado radial: del Madrid sede cortesana a la "capital total"* (Barcelona: Destino, 2010).

de ayuntamientos constitucionales dio lugar a que la mayoría de población se organizase en pequeños núcleos de población¹⁵⁵ que, tras la entrada en vigor del texto constitucional pasarían a ser municipios y a independizarse del poder político que las antiguas villas, ciudades o territorios de señorío o realengo. En la práctica, esos territorios que teóricamente con la vigencia de Cádiz ya podían operar de forma independiente, continuaban subyugados a la capital más cercana porque sus medios económicos no les permitían actuar con entidad propia. A ello se le sumaron conflictos de competencia, resistencias a perder la independencia por miedo a volver a la situación oligárquica de épocas pasadas, problemas administrativos o imposibilidad de comunicación y control de todos los nuevos municipios constitucionales.

Todos los municipios fruto de la constituyente gaditana se concibieron como órganos de la Administración central, de ahí que se entienda por un amplio sector de la doctrina que Cádiz no fue la madre del principio de autonomía local en España, sino la madre del municipalismo español, por su parte, necesario como base para la consecución de aquella. Los ayuntamientos, tal como figuraba en el texto constitucional, estuvieron supeditados casi jerárquicamente a las Diputaciones y relegados en el plano de su autonomía a una clara tutela por parte del Estado. La influencia francesa, de corte más centralista en la práctica, permeó especialmente en el modelo competencial que recogió un régimen bifronte de competencias exclusivas y competencias delegadas por el Gobierno a través de los jefes políticos¹⁵⁶, figura que representaba al Gobierno en la demarcación provincial. Tanto las competencias exclusivas como las delegadas se debían desempeñar bajo la inspección de la Diputación provincial correspondiente. Lo cual establecía una jerarquía en cadena, del municipio respecto al jefe político y la Diputación, y de estos respecto del Rey (art. 323).

A partir de mayo de 1812 se abolieron los oficios perpetuos en el municipio. Se previó que el ayuntamiento estuviese compuesto por un alcalde o alcaldes, regidores y un procurador síndico (al margen de la dirección del jefe político, que era nombrado por el Rey), cuya concreta composición determinarían las leyes (art. 311). Todos estos cargos serían nombrados de acuerdo con una elección indirecta que tendría lugar en el mes de diciembre de cada año (arts. 312 y 313), mediante la cual, los ciudadanos de cada pueblo elegían una serie de electores, y estos, a su vez, elegían en el mismo mes al alcalde o alcaldes, regidores y procuradores síndicos (art. 314). Se establecía así un sistema de elección indirecta, propio del primer liberalismo gaditano. Todos ellos tenían un mandato limitado (art. 315), y se preveían una serie de requisitos que darían lugar a postularse como elector y una serie de exclusiones a tal capacidad (317 y 318). Además, todos los cargos municipales serían gratuitos, obligatorios, a excepción del secretario (art.320) que sería retribuido con los fondos del ayuntamiento; de ahí que no todos los ayuntamientos constitucionales pudiesen costearse tener un secretario al frente del mismo, pese a la labor

¹⁵⁵ Concepción de Castro, *op.cit.*, pp.61-70.

¹⁵⁶ Luciano Parejo Alfonso, “La región y la legislación histórica de régimen local”, en T.R. Fernandez (dir.), R.Calvo (et.al) *I Las autonomías regionales: aspectos políticos y jurídicos* (Madrid: Instituto Nacional de Prospectiva, 1977): p. 35.

esencial que ya venían desempeñando aquellos que ejercían el cargo. Comenzaban así a aflorar las primeras dificultades de falta de personal en sede municipal, como se puso de manifiesto en Galicia a partir de 1813. En este territorio la diseminación de la población en núcleos esparcidos por el mismo daba lugar a la formación de ayuntamientos minúsculos sin apenas fondos propios, ni población y sin posibilidad de costearse la presencia de un secretario al frente de sus corporaciones por ambas variables. Esto propiciaba que, en buena parte de los municipios, los regidores contravinieran la norma desempeñando cuando era necesario las funciones del secretariado técnico¹⁵⁷.

El artículo 322 ofrecía a los municipios la posibilidad de obtener arbitrios en caso de que sus propios caudales no fuesen suficientes, previa aprobación de su asignación en Cortes. Esta previsión causó, en los años posteriores al Trienio Liberal, un colapso en la capacidad de respuesta del Parlamento dadas las peticiones masivas a causa de la manifiesta insolvencia de los ayuntamientos en las décadas posteriores a la vigencia de la Constitución de 1812. La falta de recursos propios se trató de paliar por medio de este instrumento no solo en sede del pequeño municipio, sino también en el marco de grandes ciudades como Granada, Cádiz, Málaga, Santander o San Sebastián. Tal fue la afluencia de peticiones, que las Cortes tuvieron que delegar temporalmente la concesión de tales arbitrios en las Diputaciones provinciales¹⁵⁸. El sistema ideado en Cádiz restringió notablemente las atribuciones de los ayuntamientos, aspecto que provocó, sobre todo en sede del pequeño municipio, una entera dependencia financiera de éstos respecto del poder central.

Tras entrar en vigor la constitución de Cádiz el régimen local se concretó mediante el Decreto CLXIII de 23 de mayo de 1812 sobre formación de los Ayuntamientos constitucionales, el Decreto CLXIV de 23 de mayo de 1812 sobre establecimiento de las Diputaciones provinciales en la península y ultramar, el Decreto CLXXIX de 10 de julio de 1812 sobre la formación de los Ayuntamientos constitucionales y el Decreto CCLXIX de 23 de junio de 1813 que aprobaba la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias¹⁵⁹. Un año más tarde, la llegada del absolutismo fernandino trajo consigo la restauración el Antiguo Régimen y disolución y supresión de los ayuntamientos constitucionales mediante la Real Cédula de 1814. Los aportes de la constituyente gaditana se verían frustrados hasta unos años más tarde cuando, en el marco del Trienio Liberal (1820-1823) se recuperaron y perfeccionaron a través de ciertos elementos descentralizadores¹⁶⁰.

La Constitución de Cádiz volvió a entrar en vigor en 1820, tras el pronunciamiento de Riego en Las Cabezas de San Juan. En 1823 se promulgó el Decreto para el gobierno económico-político de las provincias de 3 de febrero de 1823, que fue sancionado como

¹⁵⁷ Concepción de Castro, *op.cit.*, p.82.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p.89.

¹⁵⁹ Cayetano Núñez Rivero y Santiago García Aranda, *op.cit.*, p. 498 y Javier García Fernández, *El municipio y la provincia en la Constitución de 1812*, *op.cit.* pp.459 y siguientes.

¹⁶⁰ Adolfo Posada, *Evolución legislativa del Régimen Local en España. 1812-1909*, *op.cit.*, pp. 116 y 117.

Ley el 2 de marzo del mismo año, remitido a las Cortes por el secretario de la gobernación el 14 de mayo de 1823 y leído en la sesión del 20 del mismo mes, en el cual fue ampliamente discutido en Cortes¹⁶¹. Pese a que la técnica legislativa empleada en el Trienio no fue demasiado innovadora, el Decreto de 1823 desarrolló, perfeccionó y clarificó las premisas sentadas en la Instrucción de 1813¹⁶² a través de la Ley para el gobierno económico-político de las provincias de 23 de febrero de 1823¹⁶³. Esta reforma fue fruto de los problemas que había causado la entrada en vigor de la legislación del régimen local de 1812-1813. Periodo en el cual continuaban los problemas económicos y el descontento político por parte de las Diputaciones, que exigían una reforma de la legislación de 1813. Las primeras elecciones dieron lugar a un gran número de recursos electorales que sobrepasaban la capacidad del gobierno central. También persistieron los conflictos acerca de la interpretación del nuevo modelo competencial por parte de los ayuntamientos, lo que supuso un descontento y desconcierto social que abundaba a medida que pasaba el tiempo, pese a la paulatina extensión del municipio constitucional.

La reforma de 1823¹⁶⁴ tenía la pretensión perfeccionar la legislación del régimen local con el objetivo de poner fin a las anteriores disfuncionalidades. Para ello, delimitó las funciones de las autoridades provinciales y les dotó de un mayor número de competencias. Y reconstruyó la figura del alcalde dotándole de una doble condición como órgano ejecutivo del municipio y, además, como agente gubernativo del Estado, como una especie de delegado del Gobierno al estilo francés. Ninguna de las funciones ensombreció a la otra, esto es, su carácter de agente gubernativo no primaba sobre su carácter electivo municipal, cuestión de vital importancia que se modificó en las siguientes reformas del régimen local. Se le dotó de nuevas y más amplias competencias, asignándole, por ejemplo, todas las cuestiones referentes al gobierno político y orden público o la dirección de las sesiones municipales; aunque no se introdujeron novedades respecto de la autonomía local. El alcalde seguía estando enteramente subordinado al jefe político de la Provincia, y lo mismo sucedía con la Diputación, que también estaba presidida por éste, a su vez, dependiente del Estado. La reforma de 1823 continuó perpetuando el centralismo sobre el municipio y el mismo control y tutela tanto en el plano político, como en el administrativo y en el de las finanzas municipales¹⁶⁵.

Esta legislación volvió a verse frustrada con la vuelta del absolutismo de Fernando VII que, apenas unos meses más tarde anuló el régimen legislativo ideado durante la vigencia del constitucionalismo democrático de Cádiz, mediante el Decreto de 1 de octubre de 1823, dejando sin valor ni efecto los actos del gobierno constitucional. Fernando VII

¹⁶¹ *Ibidem*, pp.119-122

¹⁶² Luciano Parejo Alfonso, “La región y la legislación histórica de régimen local”, *op.cit.*, p.44.

¹⁶³ Puede consultarse una copia de la Ley de 1823 en el catálogo de la Biblioteca Virtual del Patrimonio Bibliográfico del Ministerio de Cultura y Deporte, disponible en el siguiente enlace: https://bvpb.mcu.es/es/catalogo_imagenes/grupo.do?path=11141035 [Fecha de última consulta: 11/11/2023]

¹⁶⁴ *Idem*.

¹⁶⁵ Adolfo Posada, *Evolución legislativa del Régimen Local en España. 1812-1909*, *op.cit.*, pp. 141 y siguientes; Concepción de Castro, *op.cit.*, p. 85 y siguientes.

procuró que, durante la década ominosa (1823-1833), se eliminase cualquier ceño a unas instituciones municipales cercanas a la democracia, “con el fin de que desaparezca del pueblo español hasta la más remota idea de que la soberanía resida en otro”, más que en su real persona¹⁶⁶. Su desconfianza a hacia la elección popular de los cargos municipales le llevó a abolir los avances realizados hasta la fecha y a reconducirlos mediante una visión excesivamente centralista, otorgando a las Audiencias y Ministerios la facultad para nombrar alcaldes y demás oficios municipales.

2.1.2.1.3. La evolución del régimen local desde el fin del Trienio liberal hasta 1843

Tras la muerte de Fernando VII, María Cristina de Borbón asumió la regencia de su hija Isabel II hasta 1840, etapa en la que España se encontraba sumida en una lucha dinástica debido a la minoría de edad de la futura reina. Con el apoyo de las fuerzas liberales, la nueva regente comenzó la reestructuración del Estado, también la de los entes locales, con el asesoramiento de Javier de Burgos, que se encontraba al frente del Ministerio de Fomento a partir de 1832 y cuya ideología se caracterizaba por su influencia napoleónica de carácter centralizador¹⁶⁷. La regencia de María Cristina y su alianza con las fuerzas liberales en la lucha dinástica puso fin al papel que el municipio había desempeñado en el periodo revolucionario como clave de bóveda en la extensión del constitucionalismo democrático en el territorio. Continuaba un periodo de fuerte centralismo, con el que se pretendía dotar al país de mayores dosis de estabilidad y de confianza en los partidos burgueses y los altos estratos sociales¹⁶⁸.

Se elaboró otra reforma del régimen local sobre la base de un espíritu profundamente centralizador, que colocó abiertamente al Estado en el territorio para “suscitar y fomentar en las provincias la prosperidad material y la cultura”. La provincia fue realmente el principal sujeto de la reforma. Así lo puso de manifiesto el compendio legislativo aprobado mediante el Real decreto de 23 de octubre de 1833, mediante el cual se estableció a los subdelegados principales de Fomento en las provincias como principal autoridad administrativa de la entidad, y a los subdelegados subalternos en las grandes poblaciones. Mediante la Instrucción de 30 de noviembre de 1833 se regularon las funciones y competencias de los mentados subdelegados y se aprobó el Real decreto de 30 de noviembre de 1833 sobre la división del territorio en provincias, del cual haremos mención a renglón seguido. Tales subdelegados quedaban fuera de la vida municipal¹⁶⁹,

¹⁶⁶ Este texto, reproduciendo las palabras de Fernando VII, puede leerse en Adolfo Posada, *Evolución legislativa del Régimen Local en España*, *op.cit.* p. 144.

¹⁶⁷ Luciano Parejo Alfonso, “La región y la legislación histórica de régimen local”, *op.cit.*, pp.50 y 51

¹⁶⁸ Concepción de Castro, *op.cit.*, p. 141

¹⁶⁹ La Real Orden de 12 de febrero de 1834 aparta a los subdelegados de la vida administrativa municipal y focaliza sus funciones en la provincia al considerar que los subdelegados debían velar por los asuntos provinciales y no por aquellos que se suscitaban en la vida local. Tanto la artificiosa división provincial como la creación de esta figura cristalizaban el deseo del Estado de estar presente y controlar el territorio. Más adelante ello se evidenciaría cuando mediante el Real Decreto de 13 de mayo de 1834 a estos

y así lo puso de manifiesto la Real orden de 12 de Febrero de 1834, cuando afirmó que éstos “no debían presidir los Ayuntamientos, que son cuerpos encargados de velar sobre los intereses de la localidad”, pues el ámbito de extensión de sus funciones era el provincial, y no el municipal¹⁷⁰. Aunque el municipio correría la misma suerte que la provincia. Si aumentaba el control y la presencia estatal sobre la provincia, esto repercutiría directamente en el municipio como organismo sobre el que la primera ejercía un abierto y manifiesto control.

La organización provincial ideada por Javier de Burgos, mediante el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833¹⁷¹, dio lugar a la estructuración del país en 49 provincias, que han permanecido, casi sin variaciones desde la fecha en la que fueron ideadas por el Ministro de Fomento. La provincia, que en la reforma de régimen local de 1833 jugaría un papel fundamental, había de dotarse de otros organismos internos para permitir que su actividad fuese eficaz. Para ello, además de tener en cuenta distintos elementos en la división del mapa provincial, como el elemento histórico, las distancias o la población del momento, Javier de Burgos fijó otras unidades o núcleos territoriales de menor entidad en el seno de la demarcación provincial. Estos núcleos recibieron el nombre de Partidos Judiciales, que serían creados mediante Decreto de abril de 1834¹⁷², y cuyo número ascendió a 463, en el marco de las 49 provincias¹⁷³.

Con la reforma de María Cristina se abordaron otras muchas cuestiones que ponían de manifiesto su intención política de subordinar el territorio a la Corona. El sufragio volvió a restringirse por medio de la Petición de Ayuntamientos de 9 de octubre de 1834, que fue firmada tanto por los moderados como por progresistas como F. Caballero o el Conde de las Navas¹⁷⁴. Se puso el acento en la unidad de la nación como elemento vehicular para situar el Estado en el gobierno provincial y, como consecuencia, en el municipal, pese a las numerosas alusiones artificiosas que se hicieron sobre la importancia de los ayuntamientos. La separación de poderes, o si se quiere, de funciones, comenzó a desdibujarse cuando el poder ejecutivo y el deliberativo se fundían y confundían en los engranajes y la burocracia del Estado; así sucedió con la figura del alcalde. En 1823 su doble naturaleza no significaba que ninguna de sus funciones, como agente gubernativo

subdelegados se les comenzó a llamar gobernadores civiles y unos años más tarde, ya en 1849, gobernadores de provincia, como única autoridad civil superior en cada provincia, dependiente del Gobierno central, por medio del Real Decreto de 28 de diciembre de 1849.

¹⁷⁰ Adolfo Posada, *Evolución legislativa del Régimen Local en España. 1812-1909*, *op.cit.*, p. 150.

¹⁷¹ Publicada en la Gaceta de Madrid el 3 de diciembre de 1833, núm. 154.

¹⁷² Subdivisión en Partidos Judiciales de la Nueva División Territorial de la Península é Islas Adyacentes aprobada por S.M. en el Real Decreto de 21 de abril de 1834 (Madrid: Imprenta Real, 1854). La copia digital se encuentra disponible en la Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, en el siguiente enlace: <https://www.cervantesvirtual.com/obra/subdivision-en-partidos-judiciales-de-la-nueva-division-territorial-de-la-peninsula-e-islas-adyacentes--0/> [Fecha de última consulta: 12/11/2023].

¹⁷³ Mateo Martínez Fernández, “La reforma administrativa de Javier de Burgos y la división territorial militar en Castilla y León. Proceso y criterios diferentes”, *Investigaciones históricas: Época moderna y contemporánea* 15 (1995): 315-328.

¹⁷⁴ Concepción de Castro, *op.cit.*, 122.

o como órgano ejecutivo del municipio, primase sobre la otra. Cuestión diferente a la reforma de 1833, en la cual se previó que, ante todo, el alcalde era “el representante del Gobierno en el municipio”. Del mismo modo que con Cádiz el municipio supuso la extensión del constitucionalismo en el territorio, María Cristina lo utilizó en 1833 para asegurarse su presencia en el mismo.

El Estatuto Real de 1834 perpetuó esta situación de entera dependencia de las Entidades Locales al Estado, en mayor medida respecto de la provincia. En 1835 se promulgaron dos Decretos que acompañarían al nuevo régimen, el *Decreto de 23 de julio de 1835* en el marco del municipio, mediante el cual se establecían unos ayuntamientos electivos, pero directamente supeditados al ejecutivo; y el *Decreto de 25 de septiembre de 1835*, en lo concerniente a la provincia, que reducía las Diputaciones provinciales a meras agencias del gobierno¹⁷⁵. Ambos Decretos desarrollaron las medidas recogidas en la reforma de 1833, y asentaron las bases para la extensión de un excesivo centralismo burocrático en el país. La regulación del régimen municipal en este periodo eliminó toda sustancia de progreso, pues “pierden, en efecto, la independencia supervisada que disfrutaban antes, limitándose su iniciativa en lo que a la administración local se refiere a presentar las correspondientes propuestas ante el funcionario del gobierno de la provincia”¹⁷⁶. El moderantismo del gobierno de María Cristina se vio frenado por una reacción liberal que acabaría con la sublevación del Motín de la Granja en agosto de 1836. Este suceso obligó a la regente a replantear el orden instaurado hasta el momento e idear un nuevo orden constitucional. Durante el proceso de creación de la nueva Constitución en el seno de las Cortes constituyentes de 1836, se recuperó provisionalmente la vigencia de la Constitución de Cádiz de 1812, junto con la Ley de 1823 que, por consiguiente, derogaron los Decretos de 1835.

La extensa regulación que la Constitución de Cádiz había dedicado al régimen local se sustituyó en el texto constitucional de 1837 por una básica y parca mención dividida en 3 artículos (69-71), situados en el Título XI, que no iba más allá del establecimiento del carácter electivo de los órganos de las autoridades locales y una breve mención a los asuntos del “gobierno interior de los pueblos”. La poca regulación de lo local se convirtió, a partir de entonces, en una nota característica del constitucionalismo español. Lo destacable de este texto constitucional fue que el artículo 70 remitía a una ley de desarrollo la regulación del régimen al que habían de adscribirse las entidades locales; cuestión, por lo demás, que suscitó grandes debates y polémicas en el proceso de propuestas legislativas en Cortes. Destacó la propuesta presentada el 3 de febrero de 1838 por el Marqués de Someruelos y el proyecto de ley de 23 de febrero del mismo año, sobre las atribuciones de los ayuntamientos¹⁷⁷. Ninguno de los proyectos que se presentaron en

¹⁷⁵ Almudena Marazuela Bermejo, *op.cit.*, p.224; Cayetano Núñez Rivero y Santiago García Aranda, *op.cit.*, p.500-505, Adolfo Posada, *Evolución legislativa del Régimen Local en España. 1812-1909*, *op.cit.*, pp. 152-155; Concepción de Castro, *op.cit.*, pp. 133-140.

¹⁷⁶ Concepción de Castro, *op.cit.* p. 137.

¹⁷⁷ Los debates se produjeron desde distintas direcciones, pero los temas que protagonizaron la discusión en Cortes fueron el carácter deliberativo de los Ayuntamientos, qué fuerza había de darle a los acuerdos

Cortes para la regulación de las entidades locales alcanzó éxito en la legislatura, teniendo que esperar a 1840 para la aprobación de un compendio legislativo sobre régimen local¹⁷⁸.

En 1840, el Ministro de la Gobernación, Calderón Collantes presentó dos proyectos, uno para las Diputaciones y otro para los Ayuntamientos¹⁷⁹. Este último dio lugar a la aprobación de la Ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos de 14 de julio de 1840, que contó con grandes apoyos¹⁸⁰. Esta nueva ley de ordenación del nivel municipal supuso la vuelta a un intenso centralismo y una considerable restricción del sistema electoral; no faltaron voces que la tachaban de inconstitucional. Varios ejemplos de medidas establecidas por la misma fueron: la debilitación del carácter deliberativo del ayuntamiento por medio de la instauración de un sistema de democracia censitaria ultra restrictiva, la dependencia de la figura del alcalde de la administración central dada su doble condición de administrador del pueblo y delegado del gobierno, pues respecto de la primera atribución actuaría siendo vigilado por la administración superior (Diputación provincial o Gobierno Civil) y respecto del segundo, igualmente, por la autoridad superior de la provincia; o el establecimiento de un régimen competencial sometido a un fuerte control y fiscalización por parte del gobierno¹⁸¹. El objetivo era claro: unificar y homogeneizar la planta local española para ejercer un control más eficaz por parte del gobierno central y monopolizar el poder político para no correr riesgos ante la posible desconcentración de núcleos de decisión alejados del mismo.

Desde su entrada en vigor la Ley municipal de 1840 causó profundos malestares. El más destacable fue el ocasionado entre la Reina regente y el General Espartero, que se oponía al excesivo carácter centralizador de las medidas de 1840 y se adhería al bloque que apuntaba la inconstitucionalidad del régimen local¹⁸². Ya eran muchas las ciudades de matiz progresista en las cuales existían profundas resistencias al intervencionismo gubernativo y a la restricción del sufragio como consecuencia del establecimiento de la nueva legislación municipal. El General Espartero fue adquiriendo popularidad en tales núcleos, como Madrid o Barcelona, aspecto que no hizo más que impulsar la caída de la regente María Cristina y su sustitución por Espartero hasta que Isabel II alcanzase la mayoría de edad. Tanto es así que, el enfrentamiento suscitado a causa de esta Ley entre las dos facciones políticas, moderados y liberales, los primeros simpatizantes de la centralización y los segundos de la descentralización, fue otro de los factores que

estipulados con base a tal naturaleza, y el cargo de alcalde. Luciano Parejo Alfonso, “La región y la legislación histórica de régimen local”, *op.cit.*, p.61; Almudena Marazuela Bermejo, *op.cit.*, p.225. Adolfo Posada, *Evolución legislativa... op.cit.*, pp.155 a 180.

¹⁷⁸ Adolfo Posada, *Evolución legislativa... op.cit.*, pp.178-180.

¹⁷⁹ Proyecto sobre Organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales y Proyecto sobre la organización y atribuciones de los Ayuntamientos, ambos de 21 de marzo de 1840.

¹⁸⁰ Durante el proceso de autorización del Proyecto se advirtieron fuertes debates donde no faltaron apreciaciones sobre la inconstitucionalidad de la Ley. Así lo admitieron en Cortes Sr.Ayllón o el Sr.Cabello. Adolfo Posada, *Evolución legislativa... op.cit.*, pp 182-185.

¹⁸¹ José Luis Rivero Ysern, *Manual de Derecho Local* (Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, Junta de Andalucía, 1989), p.30.

¹⁸² Luciano Parejo Alfonso, “La región y la legislación histórica de régimen local”, *op.cit.*, p. 64

propició, en el mismo día de su sanción, la abdicación de María Cristina el 12 de octubre de 1840¹⁸³; que sería sucedida en el periodo de regencia por el General Espartero hasta 1843. Espartero redactó un manifiesto de corte descentralizador en el que explicó la necesidad de dotar de mayores dosis de autonomía a los ayuntamientos y acabar con el excesivo control central que el Estado se encontraba ejerciendo sobre los mismos, lo cual, dio lugar a que, al día siguiente de la abdicación de María Cristina, Espartero suspendiera la ejecución de la Ley de 1840 por medio del Decreto de la Regencia de 13 de octubre de 1840.

Con Espartero, respondiendo a las sinergias pendulares del constitucionalismo español, se volvieron a recuperar ciertos elementos descentralizadores que recordaban al régimen de 1823. Varios proyectos sobre ayuntamientos, Diputaciones y jefes políticos fueron presentados, en esta línea, y suscritos por el Ministro de la Gobernación, Facundo Infante, liberal progresista. El régimen electoral se abrió a una democracia moderadamente censitaria, los acuerdos y carácter deliberativo de los ayuntamientos estarían sometidos a la vigilancia de la Diputación, pero no serían ya enteramente dependientes de la misma ni se adscribirían al Estado como en los anteriores proyectos moderados y centralistas que habían tenido lugar durante la regencia de María Cristina. Se ideó un régimen tributario que aun no pudiendo afirmar una plena autonomía financiera del municipio, sí aumentaba considerablemente las atribuciones de los ayuntamientos en esta materia. En definitiva, las cuotas de libertad, independencia y, por tanto, de autonomía, se mejoraban en relación con el régimen centralizador que los moderados habían puesto en vigor en años anteriores, devolviendo al país la regulación de corte gaditano¹⁸⁴. Sin embargo, la paulatina adopción de un carácter autoritario y las circunstancias histórico-políticas del país (el alzamiento de Barcelona, las divisiones del partido progresista o el enfrentamiento de Torrejón de Ardoz en 1843) no permitieron que las nuevas medidas ideadas por el regente pasasen de meras intenciones.

2.1.2.1.4. Del reinado de Isabel II y la Constitución de 1845 hasta el Sexenio Revolucionario

La regencia de Espartero finaliza con la prematura declaración de mayoría de edad de la Reina Isabel II en agosto de 1843, por medio del Ministerio de Joaquín María López. El 8 de septiembre, la Reina comparecía en una sesión conjunta del Congreso y el Senado, jurando la Constitución. El 3 de mayo de 1844 el general Narváez accede al poder, y con él, los moderados recuperan las riendas del país, que mantendrían a lo largo de 10 años. De nuevo, España volvió al centralismo y retrotrajo el régimen municipal al gobierno de María Cristina, en virtud de la publicación de la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos de 14 de julio de 1840, incluyendo modificaciones al régimen ideado por la regente y acompañándolo de un Real Decreto de la misma fecha. Bajo el reinado de Isabel II se elaboró una nueva Constitución, la de 1845. Es generalmente admitido que en España el Estado constitucional se consolidó con este texto, pues creó varias

¹⁸³ Adolfo Posada, *Evolución legislativa...* op.cit, pp.186.

¹⁸⁴ Concepción de Castro, op.cit, pp.160-166

instituciones básicas del Estado, algunas mantenidas hasta el momento, y asentó una organización territorial, administración y ciertos elementos fiscales, sociales y educativos, aunque con un criterio conservador, centralizador y censitario. Ahora bien, en lo que respecta a los entes locales, la nueva regulación constitucional redundó en su perjuicio al convertirlos en meros administradores subordinados al poder central.

Antes del mes de mayo, fecha de entrada en vigor de la nueva Constitución de 1845, el Gobierno de Isabel II dictó dos leyes en enero del mismo año: una respecto de la organización y atribuciones de ayuntamientos y provincias, de 8 de enero de 1845 y otra para regir los consejos provinciales y el gobierno de las provincias, de 2 de abril de 1845¹⁸⁵. La Ley de 8 de enero de 1845¹⁸⁶ estableció un sistema de elección censitario, indirecto y restrictivo. Los alcaldes pasarían a ser designados por la Reina en las capitales de provincia y de partido judicial de más de 2000 habitantes y, en los municipios restantes por el jefe político de acuerdo con la delegación real; en ambos, la elección se haría de entre los concejales elegidos previamente (art.9). Teniendo siempre la Reina la potestad para, cuando lo estimase conveniente, nombrar libremente un alcalde corregidor que sustituiría al ordinario (art.10), con la singularidad de que la duración del cargo del primero era ilimitada, y el segundo tan solo gozaría de su cargo durante dos años.

Respecto al régimen competencial, esta nueva Ley de enero 1845 vino a reproducir el contenido de la Ley de 1840: tutela y firme sujeción del municipio al poder central, eliminación de su carácter deliberativo, sumisión de sus actos a la aprobación del jefe político de la provincia o a la del Gobierno si el asunto lo requería, etc. En lo atinente a las Diputaciones, baste señalar que con la nueva Ley de 1845 se adscribieron a la Administración central. Los municipios se subordinaron a las provincias, y los alcaldes a los Gobernadores¹⁸⁷. Además, el jefe político, autoridad superior nombrada por el Rey y directamente dependiente del Ministerio de la Gobernación, podía suspender a los ayuntamientos, los alcaldes y los concejales, simplemente rindiendo cuenta al gobierno central, en cuyas manos quedaba su disolución e incluso destitución¹⁸⁸. Ambas Leyes fueron completadas por las Leyes de 2 de abril de 1845 de organización y atribuciones de los consejos provinciales y del gobierno de las provincias que, en la línea anterior, establecieron una serie de “agentes gubernativos jerarquizados”¹⁸⁹ y que no harían más que a confirmar la pérdida de la naturaleza local de la provincia, adscrita al Estado central, y su consiguiente influencia en la planta municipal.

¹⁸⁵ Adolfo Posada, *Evolución legislativa...* op.cit, pp 193-200.

¹⁸⁶ Publicada en la Gaceta de Madrid el 15 de enero de 1845, núm. 3776.

¹⁸⁷ Almudena Marazuela Bermejo, op.cit., p.277.

¹⁸⁸ José Adrián García Rojas, “La administración local en el constitucionalismo histórico español”, *Anales de la Facultad de Derecho* 19 (2002): 29.

¹⁸⁹ Luciano Parejo Alfonso, “La región y la legislación histórica de régimen local”, op.cit., p.68. y Adolfo Posada, *Evolución legislativa...* op.cit, pp. 201-205.

El 23 de mayo de 1845 tuvo lugar la sanción real de la Constitución española de 1845¹⁹⁰, cuya regulación sobre la cuestión local fue igualmente parca, pues le dedicó apenas tres artículos (72 a 74, enmarcados en el Título XI), y volvió a constitucionalizar la remisión legislativa, similar a la del texto de 1837. Las Leyes Municipal y Provincial de 1845, anteriores al texto constitucional aprobado en el mes de mayo, estuvieron vigentes hasta 1854 y, una vez superado el bienio progresista, desde finales de 1856 hasta la Revolución de 1868.

Durante el Bienio progresista (1854-1856) se restableció, mediante Real Decreto de 7 de agosto de 1854, la vigencia de la Instrucción de 1823 de gobierno económico-político de las provincias, como reacción ante las crudas tendencias centralizadoras que tenían lugar desde 1843 bajo el reinado de Isabel II. Se elaboró otro texto constitucional en 1856, esta vez con una naturaleza liberal-descentralizadora, que dedicó a las entidades locales 4 artículos enmarcados en su Título XI.

Este nuevo texto constitucional *non nato* de 1856 recogía una mención sugerente (art. 75) al respecto de la autonomía municipal, junto con una tímida autonomía provincial (art. 74). Al tiempo que se discutía el contenido de la Constitución de 1856 se promulgó la Ley de 5 de julio de 1856¹⁹¹, conocida como la “Ley de Ayuntamientos” de un moderado, pero abierto carácter descentralizador que, si bien continuaba concibiendo al alcalde como figura a caballo entre la administración central y la municipal, establecía importantes elementos descentralizadores como la elección democrática y directa de los representantes locales por los vecinos contribuyentes (art. 25) o la creación de un compendio de competencias municipales con carácter directamente ejecutivo sin su posible suspensión por las Diputaciones (art. 126). Esta regulación se compensó con una desconfianza hacia el municipio en cuanto a su concepción como institución económico administrativa, carente de autonomía política. Se establecía un nuevo orden constitucional que, en lo referente a la autonomía municipal, ofreció respuestas progresistas y descentralizadoras respecto a etapas anteriores, pero muy atemperadas, que casi sugieren más una voluntad de acabar con los excesos de la fuerte centralización instaurada bajo el Gobierno de Isabel II, que de producir una ruptura e instaurar una nueva ordenación para la planta local española.

Los intentos descentralizadores volvieron a frustrarse con la llegada al poder de los moderados liderados por O'Donnell en 1856, que reestablecerían la vigencia de las Leyes sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos y Diputaciones de enero de 1845, mediante el Real Decreto de octubre de 1856. En este periodo y hasta el estallido de la revolución de 1868 se promulgaron: la Ley de 25 de septiembre de 1863 sobre gobierno y administración de la provincia, la Ley de 21 de abril de 1864 sobre alcaldes-corregidores, que refunden y perfeccionan la técnica de 1845 con el mismo argumento sobre la dotación de una mayor uniformidad y eficacia a la organización territorial del

¹⁹⁰ Joaquín Varela Suanzes-Carpegna e Ignacio Fernández Sarasola (edit.), *Historia constitucional de España* (Madrid: Marcial Pons, 2020): pp. 205-266.

¹⁹¹ Publicada en la Gaceta de Madrid el 6 de julio de 1856, núm. 1280.

Estado; y el Real Decreto de 21 de octubre de 1866 sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos, que vendría a confirmar la presencia estatal en la vida municipal, restringiendo el carácter electivo de los ayuntamientos y concediendo, entre otras medidas, amplias facultades al Gobierno de la Nación para la incorporación o segregación de distritos municipales, así como para el nombramiento de alcaldes y designación de alcaldes-corregidores.

Una cuestión relevante recogida en esta ley fue la incorporación del requisito de población mínima para la constitución de ayuntamientos, que se cifró en 200 vecinos. Ello significaba, necesariamente, la supresión de aquellos municipios que no llegasen a tal número de habitantes. Este aspecto contradecía lo estipulado bajo el gobierno de Isabel II, cuando el mantenimiento de los ayuntamientos quedaba supeditado, según la ley de 1845, a la existencia de 30 vecinos (art. 70). Otra medida destacable fue la promulgación de la ley que más tarde se conocería con el nombre de “Hacienda Municipal”, presentada en 1859 como Ley sobre presupuestos y contabilidad Municipal con Posada Herrera como Ministro de la Gobernación, que finalmente fue aprobada el 29 de marzo de 1862. Con esta se consideró que debía proveerse a los municipios de un modo más eficiente de organización financiera dada su carencia de medios, presupuestos y contabilidad. Se trataron de solucionar las diferencias presupuestarias existentes entre unos y otros ayuntamientos, racionalizando la administración local en este plano, sin perder el control central sobre el municipio.¹⁹²

2.1.2.1.5. De la Revolución de 1868 a la Restauración canovista. El Sexenio revolucionario y la proclamación de la I República.

La Revolución de 1868 tenía tras de sí la voluntad de romper con el régimen monárquico y de garantizar libertades individuales frente a la tutela del poder central en cada instancia territorial. Esta pretensión creó el perfecto caldo de cultivo para el advenimiento de un nuevo giro constituyente en el cual la cuestión territorial y el binomio centralización-descentralización serían clave¹⁹³. Siguiendo la tendencia española, se volvió a declarar la vigencia del inmediatamente anterior compendio legislativo del mismo signo político, en este caso, la Ley de organización y administración municipal de 5 de julio de 1856 (fruto del bienio progresista), hasta promulgación de nuevas Leyes de naturaleza local en octubre de 1868, que supusieron una revisión de las anteriores con la introducción de leves modificaciones, tal como expresaba su propia Exposición de Motivos¹⁹⁴. En la esta

¹⁹² Concepción de Castro, *op.cit.*, pp. 173 -175; Adolfo Posada, *Evolución legislativa...* *op.cit.*, pp. 209- 228; Enrique Orduña, *op.cit.*, pp. 157 a 159

¹⁹³ “La Monarquía Borbónica había hecho de la fórmula centralizadora de la Administración un instrumento de perpetuación del sistema, ahora centralismo y poder absoluto resultan una misma cosa”. Luciano Parejo Alfonso, “La región y la legislación histórica de régimen local”, *op.cit.*, p.84.

¹⁹⁴ *Ibidem.*, p.85.

legislación sobre régimen local tuvo un gran calado la experiencia revolucionaria, y la teoría francesa del *pouvoir municipal* ya analizada.

Las Cortes constituyentes de 1869 perseguían la instauración unos principios democratizadores, la ampliación del sufragio y la laminación del excesivo centralismo a través del nuevo texto constitucional. Pese a la importancia de tales pretensiones sobre el régimen local, la configuración constitucional dejó a las entidades locales al albur del legislativo, cuestión que fue muy criticada por algunos parlamentarios como Balaguer o Rodríguez Seoane. La Constitución de 1869 dedicó un único precepto al régimen local, el artículo 99, en el cual establecieron numerosos avances. Entre ellos destacan la eliminación del control del Estado sobre Diputaciones y ayuntamientos¹⁹⁵, que abría la puerta hacia una gestión autónoma del territorio; la diferenciación entre las cuestiones que tenían una relevancia provincial y las que se calificarían como asuntos de interés municipal; o el depósito en sede de ambas corporaciones locales de la determinación de sus facultades en materia de impuestos a fin de mantener una coordinación entre el sistema tributario municipal, provincial y estatal.

La recuperación de los avances progresistas y liberales realizados hasta 1868, junto con las nuevas notas adheridas por el texto constitucional, resultan sumamente reveladores. Los anteriores regímenes progresistas como el de 1813, el de 1823, los que se propusieron durante la regencia de Espartero, o durante el bienio progresista, carecían de una perspectiva esencial que se introdujo en el Sexenio: el debilitamiento del control del Estado en beneficio de una verdadera gestión autónoma del territorio, a la que se le dotaría de un carácter político y administrativo dada la ampliación del sufragio y la práctica ausencia de la tutela del Estado y las Diputaciones. A esta configuración sobre el régimen local se sumó, además, una tímida autonomía financiera. Aunque no se recogieron expresamente las tres vertientes de la autonomía (política, administrativa y financiera) tuvieron sus manifestaciones en el texto Constitucional. La Constitución no llegó a mencionar que los ayuntamientos, alcaldes, provincias o Diputaciones pudieran gestionar sus respectivos asuntos con una autonomía garantizada constitucionalmente; sin embargo, las tres previsiones más destacables que contenía el artículo 99 reflejan el contenido de la autonomía local, y su consiguiente protección constitucional, a pesar de su remisión a un ulterior desarrollo legislativo.

La primera previsión establecía que “la organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos se regirán por sus respectivas leyes”. Pergeña, por tanto, una autonomía legislativa por parte de ambas entidades, en la regulación de su propio régimen jurídico. La segunda previsión contenida en el artículo 99 enunciaba los principios sobre los cuales el régimen local había de ajustarse, siendo uno de ellos el siguiente: “gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia o del pueblo por las respectivas Corporaciones”. Tanto el gobierno como la dirección de los intereses

¹⁹⁵ Se recogía una única excepción para que las Cortes o la Corona pudieran intervenir sobre la gestión de las entidades locales: la posible extralimitación de sus funciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes.

municipales y provinciales pertenecían a cada una de tales entidades. Lo cual, significaba que tales asuntos se sustraían del control por parte del Estado. Y, por último, como otro de los principios prescritos en el texto constitucional, la tercera de las previsiones a las que hacíamos referencia en materia tributaria disponía que correspondía a ayuntamientos y Diputaciones la “determinación de sus facultades en materia de impuestos a fin de que los provinciales y municipales no se hallen nunca en oposición con el sistema tributario español”. Esto es, bajo el principio de coordinación con la hacienda del Estado y a fin de no crear colisiones en este sentido, ayuntamientos y Diputaciones podían determinar sus propias facultades en materia tributaria.

A la promulgación del texto constitucional le siguió inmediatamente la aprobación de distintas leyes que desarrollarían los principios constitucionales anteriormente descritos, primero a través de la Ley de 10 de enero de 1870 sobre los presupuestos y autonomía de gastos de Diputaciones y ayuntamientos, que fue presentada por el Ministro de Hacienda, Figuerola, con el fin de reconstruir la hacienda local de los pueblos y las provincias. Acorde con los principios proclamados en la Constitución de 1869, los debates en Cortes pusieron de manifiesto una nueva preocupación por las haciendas locales y la importancia del principio de autonomía local como guía para la elaboración de las nuevas leyes de régimen local. Por primera vez en la historia de nuestro constitucionalismo resonaba en las Cortes la obligación de los poderes públicos de preservar dicha autonomía, pues se pergeñó que “la descentralización, la independencia absoluta del Estado, la armonía entre los ingresos locales destinados a satisfacer servicios locales o individuales, y los del Estado, que atienden a las necesidades y obligaciones de la Nación, serán las bases de este sistema”. Los principios revolucionarios combinaban descentralización, autonomía respecto del Estado y ausencia de tuteladas en el territorio, todo lo cual, abría la puerta a una incipiente autonomía local en el plano político, administrativo y financiero para las provincias y municipios españoles.

El régimen local se abordó y debatió en toda su complejidad con ocasión del proyecto de Ley sobre organización provincial y municipal presentado en Cortes el 18 de febrero de 1870, que dio lugar a la Ley Municipal de agosto de 1870¹⁹⁶ y a la provincial de la misma fecha. Tanto la Ley de enero, como la de agosto en materia municipal, fueron leyes adjetivadas como “científicas” puesto que empleaban una técnica legislativa preocupada, concisa, precisa y fiel a los principios constitucionales por parte del legislativo¹⁹⁷. Los constituyentes revolucionarios dejaron de tratar a las entidades locales como meras divisiones territoriales, y comenzaron a ofrecerles un tratamiento con la sustantividad propia que revestía en el nuevo orden constitucional. La autonomía local ya no se veía como una amenaza para la unidad, ni tampoco para el Estado central. Hubo, incluso, pronunciamientos de tipo positivista, que no coincidían con la postura de los tratadistas clásicos sobre la concepción naturalista del municipio. Este aspecto se puso de manifiesto en votos como los del Sr. Benot, que propugnaba una definición sobre el municipio como

¹⁹⁶ Publicada en la Gaceta de Madrid el 21 de agosto de 1870, núm. 233.

¹⁹⁷ Adolfo Posada, *Evolución legislativa... op.cit.*, pp 278-292

asociación legal y no como expresión natural y abstracta, y así se plasmó en el primer artículo de la Ley. El Municipio, por tanto, y siguiendo a Parejo Alfonso, “deja de ser una «asociación natural» para pasar a ser una Administración territorial de creación legal, a la que pertenecen obligatoriamente todos los residentes en su jurisdicción; su desvinculación formal para con respeto al pueblo, a la población es, ya, total”¹⁹⁸.

A los ayuntamientos (art.66) les pertenecía, junto con la gestión, gobierno y dirección de sus intereses peculiares, el desempeño de un ámbito amplio y exclusivo de competencias fijadas en el artículo 67. Como consecuencia de ello, los actos de los municipios serían, aunque con ciertas excepciones (arts. 79 y 80) directamente ejecutivos, anulándose la posibilidad de suspender los acuerdos adoptados por estas corporaciones de un modo arbitrario y reduciéndose las posibilidades de control de oportunidad. El alcalde quedó investido de tres condiciones distintas, pues sería presidente de la corporación, jefe de la administración (encargado de velar por la publicación y ejecución de los actos del Ayuntamiento) (art.107) y, además, representante del Gobierno, obrando en este extremo bajo la dirección del Gobernador de la provincia (art. 12). Por primera vez se previó la posibilidad de que los ayuntamientos pudiesen formar asociaciones para la resolución de problemas compartidos, dando lugar a un indiscutible precedente para la formación de mancomunidades, como admite Martín-Retortillo¹⁹⁹.

No obstante, se encuentran pronunciamientos críticos para con el principio de autonomía en el desarrollo legislativo de la época. Es cierto que algunas materias de las reservadas a las entidades locales estaban sometidas a su tutela, supervisión e intervención por el gobernador civil de la provincia o por el Gobierno central, como lo fueron las cuestiones relativas a la policía urbana y rural. Y también que algunos artículos, como el 170, admitían que el ministro de la gobernación fuese, a su vez, el jefe superior de los ayuntamientos²⁰⁰. Sin embargo, al margen de tales apreciaciones, nos encontramos con un producto legislativo y constitucional que no tuvo parangón en la evolución legislativa del régimen local durante nuestro constitucionalismo decimonónico. Nunca se había previsto una configuración normativa de las entidades locales precedida de un amplio debate en Cortes donde la autonomía local protagonizara las deliberaciones parlamentarias. Tampoco antes se había comprendido que, para el buen funcionamiento de la dimensión política del municipio era necesario incidir en las haciendas locales, ni tampoco se había ideado con anterioridad una fórmula que compatibilizase la unidad de la nación y la soberanía nacional con la descentralización y la independencia de las entidades locales del Estado, previendo unas amplias limitaciones de la acción del Estado en el territorio.

Con la proclamación de la I República, tras la abdicación del Rey Amadeo de Saboya, se preparó un nuevo texto constitucional. El 11 de febrero de 1873 se convocaron Cortes

¹⁹⁸ Luciano Parejo Alfonso, “La región y la legislación histórica de régimen local”, *op.cit.*, p.89.

¹⁹⁹ Cirilo Martín-Retortillo, “La desamortización y los municipios rurales”, *Revista de Estudios Agrosociales* 6 (1954): 83-96.

²⁰⁰ Enrique Orduña, *op.cit.*, pp.159-162.

constituyentes cuya votación dio lugar a la instauración de la I República española de la que sería fruto el proyecto de Constitución Federal de 1873, que pretendía romper con toda ideología centralista y perfeccionar el régimen legislativo desarrollado durante el Sexenio Revolucionario. En esta etapa la lucha por la descentralización no era una cuestión únicamente relacionada con el modelo territorial español, prueba de ello es que su texto constitucional es más conocido por su apellido (federal) que por su propio nombre. La descentralización era una técnica o herramienta revolucionaria para la fragmentación del poder político y su reparto o distribución en las distintas instancias territoriales. Así lo esgrimió Pi y Margall en el discurso en que afirmó que “la descentralización es la unidad en la sociedad y la unidad en la sociedad es el orden del mundo. La descentralización es la libertad, y por la libertad somos hombres libres”²⁰¹.

El texto constitucional de 1873, en lo que a los municipios respecta, reconoció mediante los artículos 106 y 108 un grado de plena autonomía, pues no habría más que leer el comienzo del artículo 106: “Los Municipios tienen en todo lo municipal autonomía administrativa, económica y política”. Se determina la elección mediante sufragio universal de los tres poderes que actuarían en el municipio: ayuntamiento (legislativo), alcalde (ejecutivo) y hasta sus propios jueces (art. 106). Además, se eliminó la tutela por parte de otras entidades hacia el municipio. Los municipios solo tendrían que rendir cuentas, directamente, ante el Consejo o común de vecinos (art. 107). El esquema municipal trazado por el proyecto de Constitución Federal republicana se cierra con el artículo 108, que prevé una lista de materias o competencias asignadas al municipio bajo el aseguramiento de las Constituciones de los Estados federados.

Esta es, a nuestro juicio, la verdadera madre de la autonomía local en el constitucionalismo histórico español, mínimamente pergeñada por la constituyente revolucionaria de 1868, pero finalmente positivizada con detalle, rigor y reflexión en el proyecto constitucional de 1873. Lamentablemente, la Constitución federal ni siquiera llegó a adquirir vigencia por las propias vicisitudes histórico-políticas de la I República Española.

2.1.2.2. El tratamiento de la autonomía local en larga Restauración hasta la proclamación de la II República (1874-1931)

El golpe de Estado del general Pavía y luego el pronunciamiento de Martínez Campos frustraron el intento republicano de instauración de un nuevo régimen para la planta local española, que tantos y tan buenos avances había ideado y constitucionalizado en su texto de 1873. Se produjo entonces el retorno a la Restauración de la monarquía borbónica, esta vez con Alfonso XII, retornando con él una etapa de conservadurismo que supuso

²⁰¹ La idea pimargaliana de federalismo sinalagmático, proveniente de Proudhon, la encontramos en su obra *Las Nacionalidades*. El citado discurso de Pi y Margall puede leerse en Luciano Parejo Alfonso, “La región y la legislación histórica...” *op.cit*, p.94.

nuevamente la vuelta a las tendencias centralizadoras. Tuvo lugar la promulgación de una nueva Constitución, la de 1876²⁰², que dedicó a la regulación de las entidades locales tres artículos a lo largo del Título X (arts. 82-84) en los que no se aprecia una radical ruptura con el contenido del texto constitucional republicano, sino una leve continuación con un sesgo más centralizador. En el texto constitucional se refleja que el gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia y el municipio recaen en sus respectivas corporaciones; deja en manos del Rey y las Cortes la tutela de ayuntamientos y Diputaciones solo en casos de extralimitación de sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes; y admite que las facultades que a estos corresponden en materia de impuestos son de su propia competencia, para asegurar su buen funcionamiento y su adecuación al sistema tributario del Estado (apartados tercero y cuarto del mentado artículo). Sin embargo, también restringió el carácter electivo de los entes locales, anulándose la vigencia del sufragio universal, y dejando un considerable margen al posterior desarrollo legislativo sobre régimen local. En general, la Constitución de 1876 remite muchas cuestiones esenciales al legislador, desconstitucionalizando aspectos claves de la arquitectura institucional y normativa del Estado, lo que acabó permitiendo su adaptabilidad a los cambios y, por ende, su extraordinaria vigencia temporal.

El régimen local se completó con la Ley de 16 de diciembre de 1876²⁰³ y se culminó con la Ley de 2 de octubre de 1877²⁰⁴, que autorizaba al Ministro de la Gobernación para la publicación de las Leyes Orgánicas Municipal y Provincial, que así fueron finalmente promulgadas en la misma fecha. Esta Ley de 1877 estuvo vigente durante 47 años, hasta el surgimiento del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo en 1924, siendo, por tanto, la Ley en materia local más duradera de la historia de España. El contenido de la Ley de 1877 puede resumirse en dos notas principales que presentan interés al respecto de la regulación de la autonomía local. La primera de ellas fue la restricción del sufragio universal y la instauración de un sufragio restringido²⁰⁵; la segunda, es que, pese a que teóricamente formulaba una regulación competencial y un mitigado control por parte de la Diputación y el Estado hacia el municipio, otras partes del cuerpo normativo mermaban tales

²⁰² Remedio Sánchez Ferriz, “Restauración y su ley fundamental” (Tesis Doctoral, Universitat de València, 1978); José Luis Comellas, *La restauración como experiencia histórica* (Sevilla: Athenaica, 2018); Joaquín Varela Suanzes-Carpegna e Ignacio Fernández Sarasola, *op.cit.*, pp. 327-382.

²⁰³ Publicada en la Gaceta de Madrid el 17 de diciembre de 1876, núm.552.

²⁰⁴ Publicada en la Gaceta de Madrid el 4 de octubre de 1877, núm. 277.

²⁰⁵ “Ya no podían elegir sus Ayuntamientos todos los vecinos del Municipio, sino que se condicionó a los que llevasen dos años con residencia fija en el término o estuviesen pagando por bienes propios alguna cuota de contribución de inmuebles, cultivos o ganadería, o de subsidio industrial y de comercio, con un año de anterioridad a la formación de las listas electorales, o fuesen funcionarios en activo o jubilados, así, como los que se encontrasen en posesión de un título oficial”. Y, además, “el sufragio universal se reservaba para los pueblos menores de 100 vecinos (art. 40). También eran solo elegibles los mayores contribuyentes en los Municipios superiores a cuatrocientos habitantes, con lo cual quedaban evidentemente condicionadas las clases menos favorecidas por la fortuna a no ocupar nunca los cargos locales electos en los Municipios superiores a los cuatrocientos habitantes” en Enrique Orduña, *op.cit.*, pp.164 y 165. Este modelo de democracia censitaria recuerda al pensamiento de Turgot, fisiócrata prerrevolucionario, que otorgaba un privilegio electoral al propietario de inmuebles en el municipio.

formulaciones, reconduciendo la administración local hacia una tutela centralista. Las funciones de dirección de los asuntos municipales que no fuesen de competencia exclusiva del ayuntamiento, la suspensión de acuerdos y cargos municipales, y la resolución y aprobación de acuerdos municipales previa ejecución de estos recaían en el Gobernador civil de la provincia²⁰⁶. El esquema se completó con la nueva naturaleza del alcalde, que tanto en la Ley de 1876 como en la de 1877 figuraba como delegado del gobierno y administrador de los pueblos. Éste se elegiría de entre los componentes del ayuntamiento, reservando al Rey el nombramiento de los alcaldes de las capitales de provincia, de las cabezas de partido judicial y de los pueblos mayores a seis mil habitantes.

Desde la constituyente gaditana, la regulación de las entidades locales había respondido a dinámicas pendulares, donde el uso de elementos centralizadores y descentralizadores dependía de quien poseyese el poder político en un determinado momento. Estas tendencias denostaban una abierta inestabilidad política en la regulación de la realidad local, que fue asumida desde entonces por nuestro constitucionalismo histórico. No fue casualidad que la Ley de octubre de 1877 presentase tal estabilidad, tras décadas de oscilación, debates y rupturas sobre el régimen local en España.

En el periodo de la Restauración, que continuaba manteniendo la misma estructura municipal que había creado Cádiz, la debilidad financiera de los municipios era más que evidente. Muchas administraciones municipales sobrevivían gracias al favor político. La desamortización (sobre todo la de Madoz) agudizó el problema, provocando que los ayuntamientos no pudieran sobrevivir sin ayuda del gobierno, pues reforzó la posición económica de las burguesías locales y de los terratenientes en detrimento de la capacidad financiera de los municipios. Según el texto constitucional entonces vigente y sus leyes posteriores, a los municipios se les reservaban ciertas cuotas de poder y se les otorgaba cierto margen de libertad en el desarrollo de sus competencias, pero este poder comenzó a depositarse en los caciques locales, y no en un cuerpo verdaderamente representativo de los vecinos de las localidades españolas²⁰⁷. El modelo caciquil en España pivotó sobre la figura del alcalde, quien controlaba los fondos municipales, los medios de esta corporación, e incluso el propio censo del que dependía la condición de elector²⁰⁸. Durante 40 años de vigencia de la Ley de 1877, que trató de reformarse veintidós veces sin éxito²⁰⁹, el partido conservador y el liberal turnaron su presencia en los gobiernos municipales mediante el establecimiento de una fórmula electoral de control de los votos populares por los caciques locales, que les aseguraba su mantenimiento en el poder. De

²⁰⁶ Luciano Parejo Alfonso, “La región y la legislación histórica de régimen local”, *op.cit.*, pp. 103-105. Una de las innovaciones destacables, quizá la más interesante del texto legal, fue la posibilidad de constituir Mancomunidades y Agrupaciones de Municipios para el desempeño de una serie de servicios previstos en dicha Ley, lo cual, se plasmó en su artículo 80. Almudena Marazuela Bermejo, *op.cit.*, p.231.

²⁰⁷ Miguel Sánchez Morón, *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, *op.cit.*, pp.144 y 145. Miguel Martínez Cuadrado y Miguel Artola Gallego, *Restauración y crisis de la monarquía (1874-1931)* (Madrid, Alianza, 1991).

²⁰⁸ José Adrián García Rojas, *op.cit.* pp. 31 y 32.

²⁰⁹ Enrique Orduña, *op.cit.* p.166

este modo, los municipios pasaron de ser el centro desde donde resistían las ideologías más progresistas, a ser núcleos de dominación política de una oligarquía y burguesía muchas veces, o la mayoría de ellas, urbana y alejada de los propios pueblos.

El mantenimiento del caciquismo propició que las élites locales apoyasen una centralización *sui generis* que no limitaba, sino que garantizaba, la estabilidad de sus privilegios a escala local, pues “les preserva frente a cualquier intento de subversión del orden existente” y, además, “les reserva un ámbito territorial de libertad para hacer y deshacer a su antojo”²¹⁰. Esta cuestión no afectó solamente a la escala local, puesto que la influencia de los caciques locales terminó por proyectarse también en cuestiones nacionales²¹¹. No eran solo los pueblos los que necesitaban del Gobierno para su subsistencia, también el Gobierno necesitaba el apoyo de los señores locales para garantizar su propia supervivencia. El municipio se convirtió en el “instrumento de una cadena de dominación política, que se funda en la colisión de intereses y en el reparto de parcelas de poder entre los componentes de un mismo bloque social”²¹².

2.1.2.2.1. Los proyectos de Maura (1903 y 1907)

Durante los años que sucedieron a la entrada en vigor de la Ley de 1877 se presentaron numerosos pero fallidos proyectos que planteaban una renovación del régimen local español²¹³. Los más ambiciosos fueron los proyectos presentados por Maura en 1903 y

²¹⁰ Miguel Sánchez Morón, *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, op.cit., p.42.

²¹¹ *Ibidem.*, pp. 144 y ss. Resulta ilustrativa la expresión de Ortega: “Desde el punto de vista legal, fue el caciquismo un abuso constituido y permanente. Pero desde el punto de vista histórico, fue la reacción vital – torpe, bárbara, cruda, cuanto se quiera decir, pero viva- a un sistema de leyes inadaptado al tipo español. No puedo estimar el pensamiento político de quien no haya llegado a percibir la vertiente afirmativa y favorable del caciquismo. Era morboso porque era la forma violenta de adaptarse el cuerpo español a un medio legal antihigiénico, nocivo, absurdo. Ciertas enfermedades no son más que la adaptación naturalísima a un medio antinatural. Así el bocio, el bocio serrano. El caciquismo fue el bocio localista que le salió a una Constitución antilocal”. José Ortega y Gasset, *La redención de las provincias y la decadencia nacional* (Madrid: Revista de Occidente, 1931)

²¹² Miguel Sánchez Morón, *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, op.cit., pp.144 y 145.

²¹³ “Venancio González, autor del Proyecto sobre estructura y régimen provincial. A este intento siguieron: los dos Proyectos de reforma presentados por Segismundo Moret el 8 de enero de 1884, sobre reforma de la Ley provincial y municipal; el Proyecto de Romero Robledo, de 25 de diciembre de 1884; sobre Gobierno y Administración Local; otro Proyecto de González de reforma municipal de 1886, en el que se insiste de manera sucesiva e infructuosa en los años 1887, 1888 y 1889 junto con el de reforma de la Ley provincial en vigor; el Proyecto elaborado por el Gobierno de Sagasta en el período de 1893-1894 conforme a las bases aprobadas por el Senado para proceder a una nueva refundición de las Leyes municipal y provincial; el Proyecto de Silvela de octubre de 1899, sobre descentralización administrativa, y el Proyecto de Dato de diciembre de 1899, por el que se modificaba la organización provincial y municipal”, Almudena Marazuela, op.cit., pp. 231 y 232. En este sentido también ver Luciano Parejo Alfonso, “La región y la legislación histórica de régimen local”, op.cit., pp. 109-138. También puede consultarse Enrique Orduña, op.cit., pp. 166 y ss. Así como Adolfo Posada, *Evolución legislativa...*, op.cit. pp. 307 y siguientes.

1907. El segundo consiguió más recorrido que el primero, pues estuvo inspirado en las bases del anterior proyecto de 1903, que había sido presentado al Senado en el año siguiente a la entrega de la cartera de Gobernación a Antonio Maura bajo el gobierno conservador de Silvela en diciembre de 1902. Fue seis meses más tarde cuando Maura presentó su primer proyecto sobre reforma de la Administración local sin obtener éxito por parte de ambas Cámaras, dado que solo pasó el filtro del Senado. En este proyecto planteó su célebre “revolución desde arriba”. El proyecto de 1907²¹⁴ no se modificó sustancialmente, sino que continuó en la línea del gobierno conservador, pero introdujo algunas notas que contenían reivindicaciones de diversas fuerzas políticas de la época como el partido liberal, el republicano, los catalanes o los carlistas²¹⁵, aspecto que lo situó como un producto del debate y la concordia.

Maura propuso la revitalización de la vida local por medio de la incorporación de la participación de todas las fuerzas vivas a escala local, y recuperó la concepción naturalista del municipio (art.1). El ayuntamiento quedaría al frente del municipio, el cual, estaría dotado de capacidad y personalidad jurídica (art.3). Al municipio también se le dotaba de un catálogo de competencias exclusivas en el texto del proyecto, dada la existencia de unos intereses peculiares que le pertenecían (art. 103), perspectiva íntimamente ligada a la concepción naturalista. Al tiempo, dichos intereses se autogestionarían por la corporación municipal y serían directamente ejecutivos, al margen de la existencia de los respectivos recursos que pudieran plantearse contra los mismos (art. 106)²¹⁶. Maura, además, innovó en la naturaleza del municipio, en tanto en cuanto, en su proyecto planteó que los municipios menores de 2.000 habitantes se concibiesen como entidades locales menores y se les impusiese su agrupación forzosa para los servicios y facultades que no fuesen de exclusiva competencia municipal (art. 8).

Fue, además, el responsable de la culminación de la reforma planteada bajo el gobierno liberal de 1890, que trataba de democratizar el sufragio en tiempos de crisis de la Restauración, mediante la Ley de Sufragio Universal de 26 de junio de 1890²¹⁷, aunque sólo afectaría a los varones mayores de veinticinco años²¹⁸. Se esgrimió que la apertura del sufragio para la elección de concejales podía provocar un posible freno al caciquismo local, aunque Maura era sobradamente conocedor de que la estructura caciquil no solo se mantenía a nivel electoral y en el ámbito local, sino gracias al soporte y mantenimiento del Ministerio de la Gobernación.

La regulación de la figura del alcalde sí resultó un tanto más conservadora, por cuanto estipuló su elección de acuerdo con una fórmula de segundo grado para los municipios de menos de 150.000 habitantes, y para el resto reservó la designación al Gobierno; así

²¹⁴ ACD Serie General, Legajo 363 n.º1

²¹⁵ Enrique Orduña, *op.cit.* p.172

²¹⁶ Además, como innovación de tendencia democratizadora y mediante los artículos 107, 108 y 111 se deposita la ejecución de ciertas competencias directamente en manos de los vecinos del municipio.

²¹⁷ Publicada en la Gaceta de Madrid el 29 de junio de 1890, núm. 180.

²¹⁸ Almudena Marazuela, *op.cit.*, pp. 232 y 233; Luciano Parejo Alfonso, “La región y la legislación histórica de régimen local”, *op.cit.*, pp. 130-138; Enrique Orduña, *op.cit.* pp. 170-176.

como su triple naturaleza como jefe de la Administración municipal, presidente de la junta y comisiones, órgano de ejecución de los acuerdos municipales, y representante “de ordinario” como delegado del poder central. Maura completó el esquema trazado para las entidades locales con una referencia a fórmulas asociativas como las agrupaciones de municipios y las mancomunidades (tanto municipales como provinciales), las primeras forzosas por motivos de conveniencia política o administrativa y las segundas de carácter voluntario. En materia tributaria se reconoció la autonomía local para el municipio, pero limitada a su adecuación con las competencias tributarias del Estado. En los casos de déficit crónico o de insolvencia probada se podía declarar, sobre la letra de su proyecto (artículos 223 y 224), la tutela del municipio, que podía eventualmente conllevar la supresión del ente.

Tras ser objeto de una amplia discusión parlamentaria, el proyecto se abandonó en 1909, a la caída del mismo gobierno de Maura, dadas las adversidades del momento. Aun así, su propuesta permeó las siguientes décadas hasta el punto de que, en la dictadura de Primo de Rivera, se utilizó el texto de Maura como cimiento para la creación de una regulación propia para el régimen local²¹⁹.

2.1.2.2.2. *El Estatuto Municipal de Calvo Sotelo (1924)*

El 13 de septiembre de 1923, con el golpe de Estado del General Primo de Rivera y el comienzo de la Dictadura, se retomó la tendencia centralizadora mediante los Reales Decretos de 20 de noviembre de 1923, de disolución de Ayuntamientos electivos y de 12 de enero de 1924 de disolución de las Diputaciones provinciales, a excepción de las vascas y Navarra. Aquellas medidas, con el cese de las autoridades locales constituidas hasta el momento y su sustitución por los denominados “vocales asociados”²²⁰ constituidos por las fuerzas vivas del momento, además de los municipios intervenidos por las diversas fuerzas militares, crearon un vacío en la regulación local que pretendía paliarse con los Estatutos Municipal (1924) y Provincial (1925) de Calvo Sotelo, por entonces, Director General de la Administración local bajo la Dictadura de Primo de Rivera.

El Estatuto Municipal de Calvo Sotelo fue elaborado con la colaboración de Gil Robles, Jornada de Pozas, Vallellano, Pi i Sunyer, Vidal y Guardiola y Leopoldo Calvo Sotelo, su hermano. Inmediatamente a la toma de posesión de su cargo, él y sus colaboradores comenzaron a redactar un nuevo y ambicioso régimen local en el contexto de la dictadura militar. Aunque partió de la base del proyecto de Maura de 1907, el Estatuto de Calvo

²¹⁹ Véase, Antonio Maura, *Ideario de Don Antonio Maura sobre la vida local (textos y estudios). Homenaje en el primer centenario del nacimiento de un gran español* (Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1954). En los años siguientes a la exposición del proyecto de Maura también se presentaron otros proyectos como el de González Besada y Flores Lemus, o la Ley de grandes ciudades de Burgos y Mazo que servirían de inspiración en décadas posteriores. Enrique Orduña, *op.cit.*, pp.176-179.

²²⁰ José Adrián García Rojas, *op.cit.*, p.32.

Sotelo se mostró mucho más ambicioso en su desarrollo conceptual. Fue presentado y debatido en el Directorio a lo largo de tres sesiones a las que el propio Calvo Sotelo asistió para defender sus líneas fundamentales, impulsado por el temor a que las ideas plasmadas en su proyecto se estimasen excesivamente progresistas para la época, pues los redactores del Estatuto sabían que algunas de las notas características del Estatuto como la autonomía, el progreso democrático o la extensión del voto para las mujeres, serían ciertamente polémicos para el contexto en el que se planteaba la reforma. El 8 de marzo de 1924, Alfonso XIII sancionó el Estatuto Municipal²²¹.

Se trataba de un verdadero código de derecho local que disponía de 585 artículos, una disposición adicional y 28 disposiciones transitorias, que más tarde sería completado a través de distintos Reglamentos²²². Calvo Sotelo fue un firme seguidor de la concepción naturalista del municipio, cuestión que puede asumirse con clarividencia al leer en la Exposición de Motivos de su Estatuto Municipal fragmentos como el siguiente: “El Municipio, en efecto, no es lujo del legislador: es un hecho social de convivencia, anterior al Estado y anterior también, y además superior, a la ley. Esta ha de limitarse, por tanto, a reconocerlo y ampararlo en función adjetiva”. En esta línea, no supeditó la creación de Municipios a un determinado número de habitantes, como sí lo había hecho Maura en 1907, pues consideraba que la creación de Municipios con base a tal criterio era una cuestión de “mero artificio” inoperante²²³. Estableció una diferenciación, con base en el número de habitantes, entre municipios rurales y urbanos a los que asignó un modelo electoral distinto: concejo abierto para los primeros y concejales de elección popular y de elección corporativa para los segundos. Con esta modificación, abierta a un modelo mixto entre representación popular y corporativa, que se articuló por medio del artículo 72, se pretendía adoptar un modelo que ya existía en algunos países europeos y que se creía propicio para obstaculizar y poner fin a las dinámicas caciquiles.

Otra de las medidas en contra del caciquismo fue la reestructuración de la figura del alcalde, que siguió la tradición liberal, atendiendo a su naturaleza de representante del gobierno y director de la Administración local. El Estatuto de Calvo Sotelo suprimió la vieja costumbre de nombramiento real de alcaldes, y la posibilidad de supresión y nombramiento con carácter gubernativo, por lo tanto, los alcaldes serían elegidos de entre los concejales o los electores con capacidad para serlo. Asimismo, debía mediar decisión de la Audiencia Provincial para suspender a un concejal de su ejercicio. Dotó de seguridad jurídica y de fuerza ejecutiva a las resoluciones de los ayuntamientos, que no podrían ser revocadas por ninguna autoridad gubernativa, sino solo a través del ejercicio judicial, mediante recurso. Laminaba así el control de oportunidad de los niveles administrativos

²²¹ Publicado en la Gaceta de Madrid de 9 de marzo de 1924, núm.69.

²²² Reglamentos de Población y términos municipales y Contratación de 2 de julio de 1924; Reglamento de Organización y funcionamiento de los Ayuntamientos de 10 de julio de 1924; Reglamento de Obras, servicios y bienes municipales de 14 de julio de 1924; Reglamento de Secretarios, interventores de fondos y empleados municipales y Procedimiento en materia municipal y Hacienda municipal de 23 de agosto de 1924; Reglamento de Sanidad municipal de 9 de febrero de 1925. Enrique Orduña, *op.cit.* p. 184.

²²³ *Ibidem.*, p. 181.

e institucionales superiores, reforzándose la autonomía local. Las mujeres cabeza de familia tendrían, sobre la letra del Estatuto, derecho al voto en caso de cumplir con unos determinados requisitos²²⁴ que, en la práctica, reducirían sustancialmente el número de mujeres con posibilidad de votar. El Estatuto, en un principio, trató de dotar a todas las mujeres de este derecho sin condicionantes, pero la mera posibilidad de concedérselo se concebía, con más o menos limitaciones en su acceso, como choque frontal con los principios sociales del régimen.

En lo que respecta al modelo competencial, el Estatuto Municipal prescribía distintos asuntos para ser gestionados por el municipio (obras, urbanización o saneamiento, entre otros asuntos), entre los que se encontraban algunos servicios sobre los que el municipio tendría el monopolio para su gestión. Dispuso, en este orden de cosas, un recurso de las corporaciones frente al Gobierno por abuso de poder y vulneración de su régimen de autonomía (art. 290). Creó el Cuerpo de Secretarios de Ayuntamiento y el Cuerpo de Interventores de la Administración Local, con presencia obligatoria en los ayuntamientos que sobrepasasen un determinado presupuesto. A partir de entonces surgieron los Cuerpos Nacionales de la Administración Local con habilitación para su ejercicio en todo el territorio, y se asentaron las bases para el acceso y estabilidad del resto de funcionarios de la Administración local²²⁵, idea proveniente del modelo francés de cuerpos nacionales creado mediante la administración napoleónica. La regulación de esta cuestión supuso un gran avance en la evolución del régimen local puesto que con ella se unificó el cuerpo funcional de personal a cargo de la Administración local.

En el plano económico-financiero destacó la eliminación del ejercicio del gobernador civil sobre las finanzas locales, en favor de los delegados de hacienda. Además, las reclamaciones de los contribuyentes serían competencia de los tribunales económico-administrativos provinciales. Del mismo modo, Calvo Sotelo creó tres figuras que trataban de dar solución a la situación de las haciendas locales: los presupuestos extraordinarios, el recurso al crédito público y el Banco de Crédito Local²²⁶.

El proyecto municipal, y municipalista, ideado por Calvo Sotelo preveía la incorporación de una considerable autonomía para las entidades locales. En el plano municipal ofrecía un tratamiento democrático y representativo, descentralizador de funciones y respetuoso con los intereses peculiares de éste, que eliminaba la tutela estatal y la presencia de figuras que antaño habían supuesto una merma considerable para la gestión autónoma del territorio.

Pese a sus considerables aportaciones, ni el proyecto de Calvo Sotelo, ni el de Maura, incidieron en la raíz del problema: la ultra-fragmentación de la planta local y el

²²⁴ Se estimaba que, para ser mujer cabeza de familia, debían cumplirse los siguientes requisitos: ser española de veintitrés años, no sujetas a la patria potestad, autoridad marital, ni tutela, y que fuesen vecinas con casa abierta en algún término municipal.

²²⁵ Enrique Orduña, *op.cit.*, p.183

²²⁶ *Idem.*

consiguiente mantenimiento del minifundismo local. Lógico, teniendo en cuenta la influencia de la concepción naturalista del municipio en sus planteamientos. El inframunicipalismo, entendido como la situación deficitaria en el plano político, administrativo, financiero, poblacional, etc. de los municipios españoles no se combatía con estas propuestas pues, aunque ideasen alternativas sobre la mejora democrática del nivel local, difícilmente conseguirían materializarse sin una reforma integral que dotase de un tamaño y capacidad considerable a los municipios ya existentes, de cara a su posterior ejecución y consolidación real y efectiva.

El caciquismo no era la única amenaza para el principio democrático en las localidades españolas. La democracia local también se ve (antes y ahora) gravemente comprometida por el inframunicipalismo porque, en los pequeños municipios, con escasa capacidad económica, con una administración de pequeño tamaño o con un reducido número de habitantes, entre otros factores, la autonomía local es prácticamente inexistente. Los asuntos que pueden decidirse en el municipio son muy pocos y la democracia local se encuentra, consecuentemente, muy repercutida. Un aumento competencial, sin incidencia en la planta local minifundista, tampoco mejoraría la capacidad para tomar tales decisiones, aunque se intentase acompañar de recursos financieros. Los problemas que, de antaño, los municipios españoles arrastraban en el ámbito de la toma de decisiones no solo tenían que ver con la falta de medios económicos, sino también con la escala de prestación de algunos servicios y con el reducido tamaño de sus administraciones.

Con el proyecto de Calvo Sotelo sucedió lo mismo que había acontecido con el proyecto de Maura, pues ambos estaban ideados para su entrada en vigor en un régimen de libertades, y no en una dictadura. La respuesta de Primo de Rivera al régimen ideado por Calvo Sotelo fue totalmente contraria a la letra del Estatuto. Lejos de su cumplimiento, se acentuó un fuerte intervencionismo militar y gubernativo en los municipios españoles, y se dio continuidad al caciquismo que “siguió campando, alimentado por un sistema que en la práctica protegió los intereses de sus protagonistas”, y que no cesaría hasta principios del siglo XX.

2.1.2.3. El municipio en la II República (1931-1936) y en el franquismo (1936-1975/1978)

Las elecciones municipales convocadas el 12 de abril de 1931 desembocaron en la proclamación de la II República. El nuevo gobierno republicano tuvo la pretensión de revisar la actividad legislativa que se había producido en el marco de la dictadura, y así se puso de manifiesto con la promulgación del Decreto sobre revisión y clasificación de la actividad legislativa desde 1923 hasta 1931, del Ministerio de la Gobernación y del Gobierno provisional de la República. Se derogaron, eliminaron y redujeron numerosas disposiciones legislativas del régimen anterior, pero subsistieron otras disposiciones necesarias para el normal funcionamiento del régimen republicano y se confirió al Gobierno la posibilidad de modificar tales disposiciones dando cuenta al Parlamento.

Entre éstas últimas se encontraba, parcialmente, el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924 y la Ley Municipal de 1877.

En el marco de este nuevo período republicano se sancionó por las Cortes el día 9 de diciembre de 1931 un nuevo texto constitucional cuyo Título Preliminar, en su apartado tercero, reconoció que “La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones”. En el Título Primero, dedicado a la organización nacional española, se realizó una mención a la división territorial del Estado, integrada por Municipios mancomunados en provincias y las regiones que se constituyesen en régimen de autonomía (art. 8). Acto seguido, se dedicó el artículo 9 a garantizar la autonomía de los Municipios en las materias de su competencia, así como el carácter electivo de sus ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, al igual que el alcalde, designado por elección directa del pueblo o, en su caso, por el ayuntamiento²²⁷; fórmula que la Constitución del 78 ha recogido.

El texto constitucional republicano fue el primero en garantizar plenamente la autonomía local. En 1869 se ideó una fórmula similar, pero se combinó con las remisiones legislativas y, desde algunos puntos de vista, con principios “francamente intervencionistas”²²⁸. La regulación constitucional sobre las entidades locales no se pondría en marcha hasta la promulgación de la Ley municipal, que apareció por primera vez en la Gaceta de Madrid el 31 de octubre de 1935 y que, en la línea trazada previamente por la Constitución y en lo que a la autonomía del municipio atañe, se garantizaba por medio del aseguramiento del gobierno, fomento, dirección y administración de sus intereses peculiares (art.101), así como de un listado de competencias que respondían a los intereses propios del municipio, que se cerraba con una cláusula a modo de *numerus apertus* (art. 102). De este modo, es incuestionable que la II República consiguió grandes avances en la regulación constitucional de las entidades locales y en el blindaje de la autonomía municipal. Eso sí, para entonces, ya se contaba con grandes obras municipalistas precedentes como los Proyectos de Maura de 1903 y 1907, el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo o el régimen local ideado en el Sexenio revolucionario y su texto constitucional de 1869 o el malogrado republicano de 1873.

El debate sobre la organización territorial del Estado fue realmente protagonizado por las regiones, que asumirían la competencia del régimen local de acuerdo con lo prescrito en la Constitución. La vida local comenzaba a perder la fuerza que tuvo en los debates de Cortes años atrás. Las regiones y sus Estatutos de Autonomía coparon el debate sobre la descentralización republicana en el marco del “Estado integral”, que pretendía proceder

²²⁷ A estas formulaciones estipuladas en el texto de 1931, hay autoras como Almudena Marazuela, *op.cit*, p. 234, que arguyen que este es el primer texto constitucional que reconoce la autonomía municipal de forma explícita. Pero esto no es cierto, la Constitución de la I República ya lo hizo, cuestión distinta es que ni siquiera entrase en vigor para el periodo en que se previó. Pero no resulta innovadora la fórmula trazada, sino simplemente constitutiva de unos esfuerzos por descentralizar el poder que no situarían, en realidad, al municipio como figura central del régimen local.

²²⁸ Enrique Orduña, *op.cit.* p.188.

al reparto del poder político conservando la unidad estatal, y que así lo consiguió dotando a los territorios de sus propios regímenes autonómicos²²⁹.

A diferencia del contexto de nacimiento del Estatuto de Calvo Sotelo, el régimen municipal ideado en la II República fue concebido en un ambiente propicio para su desarrollo y puesta en funcionamiento, ya que el texto constitucional era muy avanzado en la garantía de la autonomía local, pero el régimen local que le acompañaría a partir de la Ley de 31 de octubre de 1935²³⁰ apenas tuvo repercusión y fue ampliamente criticado. No innovó respecto de los textos anteriores e incluso llegó a señalarse que el Estatuto de Calvo Sotelo de 1924 era mucho más avanzado²³¹. A esto último se le sumó la situación política que se estaba fraguando en España. Los grupos de ultraderecha abandonaron la defensa del principio democrático y la autonomía de las entidades locales para abrazar los totalitarismos y la llamada “democracia orgánica”. Solo unos meses más tarde estallaría la Guerra civil y comenzaría la dictadura franquista, en julio de 1936, cuando España quedó dividida en la zona nacional y la zona republicana, que dieron pie a la aparición de distintas formas de organización municipal en una y otra parte.²³²

En la zona nacional las entidades locales pasaron a estar controladas militarmente siguiendo el precedente de la dictadura de Primo de Rivera. Se destituyó a todos los alcaldes, que se sustituyeron por oficiales retirados en capitales de provincia y ciudades clave, y por personas seguidoras del régimen en municipios rurales. Se derogó la Ley republicana de 1935, a excepción de algunos extremos como la organización y funcionamiento de los servicios, que fue utilizada convenientemente a partir de enero de 1938. En la zona republicana no se declaró el Estado de excepción hasta bien entrada la Guerra. La atomización del poder propiciada por el surgimiento de organizaciones obreras, protagonizadas por la figura del Comité local, dieron lugar a una excesiva fragmentación del poder político que más tarde trataría de corregirse a partir de Proyectos como el de Francisco Largo Caballero²³³. Tampoco en esta parte del territorio se consiguió un normal funcionamiento de la Administración local.

Por medio de la Orden del Ministerio del Interior de 4 de noviembre de 1938 se creó una Comisión para el estudio de un proyecto de Ley de Gobierno y Administración local, promovida por el titular de la cartera Ramón Serrano Suñer, para regular el régimen municipal y provincial. Apenas se supo del trabajo desarrollado por tal comisión, que se

²²⁹ Cfr. José Álvarez Junco, *Mater Dolorosa: la idea de España en el siglo XIX* (Madrid: Taurus, 2001); Daniel Guerra Sesma (edit.), *El pensamiento territorial de la segunda república española: estudio y antología de textos* (Sevilla: Athenaica: 2016); Sebastián Martín Martín, Luis Ignacio Gordillo Pérez y Víctor Javier Vázquez Alonso (dirs.), *Constitución de 1931: estudios jurídicos sobre el momento republicano español* (Madrid: Marcial Pons, 2017).

²³⁰ Publicada en la Gaceta de Madrid el 1 de noviembre de 1935, núm.305.

²³¹ Enrique Orduña, *op.cit.* p 191.

²³² José Adrián García Rojas, *op.cit.*, p.36.

²³³ Rafael Quirosa-Cheyrouze y Muñoz, “Los Consejos municipales: una nueva articulación del poder local en la retaguardia republicana”, *Revista Historia Actual Online (HAOL)* 4(2004): 115-126.

localizó en Burgos²³⁴. Se tuvo que esperar a 1940, con la llegada de Iturmendi al Ministerio de Interior para la elaboración de un Código que regulase las entidades locales, y al año 1945 para la promulgación de la primera Ley de Bases de Régimen Local²³⁵.

En la Ley de Bases de Régimen Local de 1945 destacó el papel desempeñado por el Instituto de Estudios de la Administración local. Este organismo fue creado en 1940, por medio de la Ley de 6 de septiembre del mismo año, para la investigación, estudio, enseñanza y propaganda de las materias de la Administración Local, previsto para asesorar al Ministerio de la Gobernación en tal materia. El impulso del Instituto sobre la Ley de Bases permitió a Pérez González, Ministro de la Gobernación en 1944, presentar un anteproyecto definitivo, que fue remitido a Cortes el 25 de mayo de 1945. Defendida en el Pleno por Álvarez Gendín, la Ley fue aprobada el 14 de julio y promulgada como Ley el 17 de julio de 1945. En el Decreto de 16 de diciembre de 1950 se hizo constar que la Ley se renovarían cada cinco años, con el fin de adaptarla a los cambios que se produjesen a raíz de las nuevas experiencias.

El régimen legislativo en materia local sentado por ambas disposiciones contenía una visión abiertamente naturalista sobre el municipio, que había sido propugnada por Álvarez Gendín como representante de la Comisión y por Pérez González como Ministro. La configuración de la autonomía local en dicho texto fue cuestionada por la doctrina²³⁶. En la defensa del proyecto en el Pleno, Pérez González se limitó a decir que se trataba de una “autonomía funcional” y Álvarez Gendín, que la autonomía, pese a su falta de declaración expresa, se encontraba presente a lo largo del texto de la Ley, que él pasó a denominar “autonomía orgánica”²³⁷. Si nos situamos en el texto de la Ley encontramos algunas notas como el carácter natural de la entidad municipal, el reconocimiento de unos intereses peculiares municipales y el depósito del gobierno y dirección del municipio en sede del propio municipio, reconociéndoles a tal fin, plena capacidad jurídica dentro de los límites establecidos en la ley. En cuanto a las competencias municipales, las corporaciones tenían un listado de estas que, de acuerdo con sus intereses particulares, debían desarrollar exclusivamente (BASE 11) y, solo las que no fuesen de esta modalidad se ejercerían bajo la tutela del gobierno; lo que lleva a inferir que las competencias exclusivas en el municipio se realizarían sin un control o vigilancia por parte del Estado. Sin embargo, en la Base Primera se suprime la condición política del municipio, al declarar que sus fines son meramente económico-administrativos.

Lo que parecía una incipiente autonomía, posiblemente marcada por el Estatuto de Calvo Sotelo de 1924, se combinaba con un principio fuertemente antidemocrático en el ámbito electoral, y un fuerte intervencionismo sobre la vida del municipio²³⁸. Resulta curioso que

²³⁴ Enrique Orduña, *op.cit.* pp. 193 y 194

²³⁵ Publicada en el Boletín Oficial del Estado el 18 de julio de 1945, núm. 199.

²³⁶ *Ibidem*, pp. 198 y 199.

²³⁷ Fernando Albi, *op.cit.* p.93; Enrique Orduña, *op.cit.* p 197.

²³⁸ Se reservó la elección de los alcaldes al Ministro de la Gobernación en las capitales de provincia y en aquellos casos en que el municipio sobrepasase los 10.000 habitantes, y la de los Concejales a partir de un sistema de “terceras partes” (BASE 8). Este sistema de terceras partes constaba de una elección por los

la Ley de 1945 tratase de compatibilizar el régimen local anterior, marcado por la importancia del Estatuto de 1924, con la naturaleza de su democracia orgánica y de los principios del franquismo. Esto daba lugar a que el propio contenido de la Ley fuese contradictorio, y que ciertos sectores doctrinales se pronunciaran en contra y a favor porque, efectivamente, había elementos por los cuales pronunciarse a favor y en contra si se hacía una lectura integral del texto²³⁹.

En 1953 se aprobó una nueva Ley de Bases de Régimen Local, que entró en vigor en diciembre del mismo año y que no introdujo ninguna novedad sobre autonomía local, ni sobre el ausente principio democrático²⁴⁰. Vino, contrariamente, a refundir el texto legal anterior, y a consolidar la tutela y fiscalización estatal sobre las entidades locales, aunque trató de revestirse de ciertos elementos modernizadores²⁴¹. En 1957 se dictó la Ley de 7 de noviembre del mismo año, que introdujo algunas modificaciones a la anterior, así como las Leyes Especiales de los Municipios de Madrid y Barcelona por medio del Decreto 1674/1963, de 11 de julio y del Decreto 1166/1960, de 23 de mayo, respectivamente. Inspiradas en el modelo estadounidense, las Leyes especiales crearon interesantes figuras como las Juntas de Distrito, que se encargaban de agrupar barrios de la ciudad para colaborar con el gobierno del municipio y gestionar algunos servicios. Las Juntas de Distrito, a partir de 1979, con la democratización de las entidades locales, tendrían una incidencia considerable en el panorama local español. Es relevante mencionar que, a finales de los años 60 hacía ya dos décadas del trasvase histórico de población producido en nuestro país desde las zonas rurales hacia las ciudades.

La insuficiencia endémica de las haciendas municipales en estas décadas fue tal que propició la reforma operada en virtud de la Ley 48/1966, de 23 de julio, sobre modificación parcial del Régimen Local²⁴², mediante la cual se creó el Fondo Nacional de Haciendas Municipales, como pretendida solución al problema del empobrecimiento de los municipios. Una de las medidas interesantes que contiene la citada norma es el fomento de las agrupaciones municipales que, de acometerse, vendrían aparejadas de ciertos beneficios (art. 16).

vecinos cabezas de familia, organismos sindicales y un tercer escalón formado por los concejales elegidos por los grupos anteriores. Estos tres grupos elegirían de entre vecinos pertenecientes a entidades económicas, culturales y profesionales en su término municipal o vecinos de reconocido prestigio de la localidad, así como otros que quedaban en manos de una lista de candidatos propuestos por el Gobernador Civil, que representaban al gobierno en las provincias y que, a su vez, eran nombrados y separados del cargo por Decreto y a propuesta del Ministro de la Gobernación. Se ve también muy claramente en la BASE 67, en la cual, tras hacer una oda a la autonomía local, se define el régimen de tutela e intervención del Estado, así como en la BASE 68 sobre la inspección y asesoramiento de los organismos locales. Con ellas se abrió una ventana a la arbitrariedad sobre el régimen local, que pondría en jaque todo lo anteriormente propugnado por la ley, que parecía pergeñar un atemperado principio de autonomía.

²³⁹ Enrique Orduña, *op.cit.* pp.196-200.

²⁴⁰ Publicada en el Boletín Oficial del Estado el 4 de diciembre de 1953, núm. 338.

²⁴¹ *Ibidem*, pp.200-203

²⁴² Publicada en el Boletín oficial del Estado el 25 de julio de 1966, núm.176.

A la entrada de 1969 se comenzó a idear un nuevo régimen local que pretendía modernizarse, pese a que el carácter corporativo continuaba imponiéndose al principio democrático. El proyecto anteriormente descrito se presentó en Cortes en diciembre de 1971 como Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local. Las notas más interesantes del proyecto de 1973, dado que se trató de compatibilizar el carácter reformista con la representación corporativa y el intervencionismo, fue, por una parte, la previsión de una iniciativa de participación vecinal en la actividad del ayuntamiento como cauce para que los vecinos presentasen sus críticas y manifestaciones al amparo de la Ley de Asociaciones de 1964. Y, por otra parte, la creación de una variada tipología municipal formada por municipios con núcleos diseminados de población, turísticos, en régimen de expansión, municipio-comarca²⁴³, entidades municipales de ámbito comarcal, municipalidades urbanas, ciudades representativas del valor histórico artístico, etc. Dada la irrefrenable voluntad por legislar, sin realmente tener una pretensión por reformar los principios esenciales del régimen, se optó por crear un conglomerado de entes municipales que recuerdan al caos organizativo de la planta local existente en el Antiguo Régimen. A partir de su presentación en Cortes, pasó a ser ampliamente debatido y se presentaron un gran número de enmiendas que propiciaron su fracaso en 1973.

En 1974 se volvió a presentar un nuevo proyecto de Ley de Bases de Régimen local, más escueto que el presentado en 1971, y de tendencia liberalizadora y algo más reformista, aunque mantuviese la representación corporativa y una más tímida intervención del Estado. Pero no sería hasta el 19 de noviembre de 1975²⁴⁴ cuando se aprobaría, sirviendo de poco dado que el día próximo a aquella fecha falleció Francisco Franco y, con él, la Ley de 1975.

2.3.2.4. El tratamiento de lo municipal en la Transición y en la constituyente de 1978.

Hasta el 25 de enero de 1976 se continuó con el régimen corporativo. En tal fecha se celebraron elecciones para cubrir alcaldías de 4.523 municipios, siguiendo la misma fórmula, y en las capitales de provincia (a excepción de Madrid y Barcelona). En los ayuntamientos superiores a 100.000 habitantes repitieron mandato 39 alcaldes y se designaron 19 adicionales. Varios puestos de alcaldía habían quedado vacantes porque la desafección ciudadana llegó a las mismas corporaciones. La dictadura franquista había terminado, pero con ella no terminó la llamada representación corporativa, aspecto que creó un gran desinterés y descontento por parte de la opinión pública. Las corporaciones se quedaron sin candidatos para proveer los cargos de alcalde, lo cual obligó a convocar nuevamente elecciones el 20 de febrero de 1976. El 11 de marzo de 1976 se aprobó la Ley 7/1976, que modificó la disposición transitoria décima de la Ley 41/1975 y que fijaba

²⁴³ Fernando Albi, "Las derivaciones inmediatas de la crisis del municipalismo", *Revista de Estudios de la Vida Local* 150 (1966): 801-869; Luis Jordana de Pozas, "La previsible alteración de nuestra división territorial", *Revista de Estudios de la Vida Local* 155 (1967): 641-660.

²⁴⁴ Publicada en el BOE de 21 de noviembre de 1975, núm.280.

un nuevo plazo para la celebración de elecciones con el fin de cubrir los puestos de alcalde, y presidentes de Cabildos Insulares y Diputaciones.

Llegado el primer gobierno de Adolfo Suarez, el 8 de octubre de 1976 el nuevo presidente decidió posponer las elecciones municipales para que estas coincidiesen con las elecciones generales del país, por medio del Real Decreto-ley 17/1976. Ello por un sencillo motivo, en 1976 España no disponía de un sistema electoral funcional para la realización de una consulta democrática. Se decidió, de este modo, que las siguientes elecciones tuvieran lugar cuando se reunieran las condiciones necesarias para afrontar tal situación, teniendo que esperar a la Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales, que serían las primeras elecciones democráticas en España desde el 3 de abril de 1979 durante la II República.

Más problemáticas hubo en los aspectos relativos a las haciendas locales. Los municipios españoles y su situación financiera se encontraban en una crisis endémica desde el siglo XIX, cuestión que entraba en colisión con las pretensiones de los principios políticos que caminaban hacia la transición democrática del país. La Ley 41/1975 fue desarrollada a través del Decreto 3462/1975 de 26 de diciembre. Dado que el modelo financiero instaurado durante el franquismo no era suficiente para el mantenimiento de las haciendas locales y el saneamiento de sus deudas, se previó la dependencia financiera de las corporaciones locales sobre la base de las transferencias del Estado. La hacienda local quedó enteramente supeditada al Estado porque no existía la posibilidad de que hicieran frente, con sus propios recursos, a las obligaciones más básicas asignadas al ente municipal. A final de año se promulgó el Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, que también desarrollaba las disposiciones de la Ley 41/1975, y que confirmó la misma estrategia financiera que la prescrita en el anterior Decreto.

En 1977, constatada la situación de empobrecimiento de las haciendas locales y, en vista a su falta de mejora, se recurrió de nuevo a la legislación de urgencia y se promulgó el Real Decreto-ley 34/1977 de 2 de junio. Esta medida excepcional trataba de sanear las deudas de los ayuntamientos a través de una importante operación de crédito que pretendió dotar de presupuestos suficientes a los ayuntamientos en el año 1977, a través de la concesión de numerosas ayudas económicas. Con el fin de llevar a cabo esto último se creó el Fondo Nacional de Cooperación local y la Comisión Nacional de colaboración del Estado con las Corporaciones Locales. El primero se creaba con el objetivo de que los ayuntamientos pudieran pedir una ayuda excepcional al mentado Fondo en caso de no conseguir nivelar sus presupuestos con el nuevo régimen financiero municipal. Y se culminó la legislación en materia de haciendas locales con el Real Decreto-Ley 15/1978, de 7 de junio, de impuestos sobre el valor de los terrenos y dotación de presupuestos especiales en materia de urbanismo para el año 1978.

La Ley de Bases de Régimen Local (Ley 41/1975) contenía previsiones completamente obsoletas, que ya no acompañaban a la situación histórica, jurídica y política del país. El caos legal en el que entonces se sumía la realidad local tenía que afrontarse de algún modo, y se optó por aprobar y promulgar legislación para adecuar la Ley a las

circunstancias del momento. Se promulgaron distintas disposiciones como la Ley 7/1976, el Real Decreto-ley 22/1976 de 12 de noviembre, o el Real Decreto-ley de 23 de diciembre de 1976, a tal fin; pero todavía quedaban numerosas cuestiones locales sin un marco jurídico de referencia. Esta situación motivó la intervención del Gobierno en 1977 que, previo dictamen del Consejo de Estado, dictó las normas para el desarrollo y articulación de los preceptos que contenía la Ley 41/1975. Se aprobaron, como consecuencia, una serie de Reales Decretos²⁴⁵ que, pese a ser criticados por sus deficiencias y falta de armonía, intentaron ofrecer soluciones a los problemas del régimen local. A la entrada en vigor de todas las bases que asentaba la nueva legislación de la transición hacia la democracia, ya se conocía el anteproyecto de Constitución, que venía a modificar sustancialmente la Administración local y la realidad municipal.

El 24 de diciembre de 1977 se dio a conocer el anteproyecto, previamente filtrado en Cuadernos para el Diálogo. El Boletín Oficial de las Cortes, núm.44, publicó el texto del anteproyecto el 5 de enero de 1978, incluyendo los votos particulares formulados por los ponentes a cargo de la redacción del texto. En el marco de los siguientes 20 días naturales se presentaron más de 3000 enmiendas, recogidas en 779 escritos. El Informe de la Ponencia fue publicado en el Boletín Oficial, núm.82, de 17 de abril de 1978.

En el anteproyecto no figuraba una declaración expresa sobre la organización territorial y el reconocimiento de la autonomía local se situaba en otra posición distinta a la que finalmente resultó del texto aprobado en 1978. La fecha de aprobación del anteproyecto de Constitución coincidió en el tiempo con la presentación del Proyecto de Ley del Gobierno sobre Régimen Local, que derogaba la legislación de 1975. En el mismo se previó una importante disposición que reconocía al Gobierno la potestad de dejar sin efecto con carácter general la fiscalización, intervención y tutela que ejercía el Ministerio del Interior sobre las entidades locales, a excepción de unas pocas materias, si convenía propuesta del mentado Ministerio en este sentido.

En el informe sobre el anteproyecto de Constitución, tras el estudio de las enmiendas presentadas al mismo, se incorporaron algunas modificaciones interesantes respecto del régimen local. El Título VIII, que en el primer anteproyecto era denominado “De los Territorios Autónomos”, pasó a llamarse “De la Organización Territorial del Estado”, cuyo contenido quedaba dividido en tres capítulos dedicados a los “Principios Generales”, “De la Administración Local” y “De las Comunidades Autónomas”. Una idea muy clara guió la intención constituyente en la regulación del Título VIII, o lo que es lo mismo, en la nueva organización territorial del Estado: el país se regiría por una fórmula de descentralización del poder político, superando los años de intervencionismo,

²⁴⁵ Real Decreto 1046/1977 de 6 de octubre por el que se regulaban numerosas materias como la organización municipal, el régimen de los municipios de menos de 5.000 habitantes o la función pública, entre otras. Se consolidó como órgano colegiado de ámbito provincial la Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales a través del Real Decreto 2668/1977, de 15 de octubre. Y se reguló un sistema de Planes Provinciales con el fin de reforzar la inestable situación de los pequeños municipios españoles mediante el Real Decreto 688/1978, de 17 de febrero. Enrique Orduña, *op.cit.*, p 213-215.

corporativismo y centralización que habían precedido a la constituyente, cuestión que consiguió un gran consenso entre las fuerzas políticas que apoyaron el texto constitucional.

Una matización importante respecto del municipio es que a partir de entonces se consideraría como una instancia de descentralización y gestión del poder político del Estado, abandonándose esa “inercia histórica de considerar la Administración local como brazo ejecutor de instancias políticas superiores”²⁴⁶. Por ínfimo que fuese el espacio que ocupó lo local en la constituyente, el municipio se configuró como un ente político autónomo, con todas sus consecuencias.

Se fraguó en aquellas Cortes el genuino Estado Autonómico que reorganizaría el país en una nueva fórmula, y añadiría una nueva entidad territorial más allá del municipio y la provincia. Las Comunidades Autónomas coparon los debates constituyentes y las aspiraciones de los grupos políticos y eclipsaron el debate sobre la descentralización del Estado en detrimento de la realidad local. Prueba de ello es que apenas existan recursos bibliográficos que nos permitan ahondar sobre el papel que tuvo el municipio en las sesiones parlamentarias, y que los pocos existentes²⁴⁷ confirmen que, tanto el artículo 140, como el artículo 142 se plasmaron de forma idéntica, con alguna salvedad terminológica, en el texto constitucional definitivo. Pese a que el Título VIII fue uno de los más debatidos a partir de julio de 1977, no todos los niveles territoriales del Estado recibieron la misma atención en los trabajos parlamentarios.

Podemos observar en los trabajos de la ponencia constitucional en los que se fraguó el texto fundamental de 1978 las pocas referencias que se encuentran sobre las entidades locales. La Minuta de la ponencia de constitución en su reunión del día 10 de noviembre de 1977 refleja que, cuando se entró a considerar la materia referente a la Administración Pública, una vez analizados los textos presentados, se tomó como base el documento del Grupo Socialista. Sobre el mismo, la minoría catalana precisó la necesidad de recoger algunas cuestiones referentes a la Administración local y a la garantía de la autonomía local, sin más detalle. El día 17 de noviembre, volvió a reunirse la ponencia y el representante de la minoría catalana expuso el criterio de su grupo en relación con las propuestas de UCD, que en ese momento se encontraban analizando. Una de las puntualizaciones se basó en la fijación de unos principios básicos para el régimen local, concretamente para el municipio. La minoría catalana pidió que el texto constitucional reflejase que la Administración Local descansaba sobre la base del municipio, cuya autonomía debía reconocer el texto constitucional y cuyo gobierno debía recaer en el ayuntamiento, integrado por concejales elegidos por sufragio universal. Y que, asimismo,

²⁴⁶ Jesús Ángel Fuentetaja Pastor, “Marco constitucional de la Administración local”, en Marta Lora-Tamayo Vallvé (dir.) *Manual de Derecho local* (Madrid: Iustel, 2020): 97; María Teresa Salvador, *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*, op.cit. p.34.

²⁴⁷ Manuel García Pelayo, *Inédito sobre la Constitución de 1978* (Madrid: Tecnos, 2021); Oscar Alzaga Villaamil, *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978* (Madrid: Marcial Pons, 2016): pp. 621-636.

quedase consagrado en el texto el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales. El constituyente era consciente de la insuficiencia endémica de las haciendas locales arrastrada por el constitucionalismo español desde Cádiz. La inclusión de esta previsión fue realmente importante porque, a diferencia de los demás entes territoriales como las Comunidades Autónomas que no disponen en la Constitución de un principio de suficiencia financiera, sí se expresó respecto de las Entidades Locales la necesidad de procurar que éstas tuviesen medios suficientes para gestionar sus intereses.

El día 13 de marzo de 1978 se abrió una nueva sesión a las cinco de la tarde, bajo la presidencia de Pérez-Llorca y Rodrigo, en la cual, UCD presentó un nuevo documento como propuesta formal de redacción del Título VIII. En la propuesta, la Administración Local ya ocupaba el lugar que más tarde pasaría a ser definitivo: el capítulo II del Título VIII, con una redacción idéntica, salvo alguna precisión terminológica que se corregiría antes de la entrada en vigor de la Constitución de 1978. Fue en esta sesión donde se propuso que el artículo relativo a las haciendas locales y el aseguramiento de la suficiencia de medios para el desempeño de sus funciones se estableciesen en el Título VIII, cuestión que se recibió en el debate de forma pacífica y, consiguientemente, fue reubicado en el texto definitivo.

Tras la fase de Enmiendas, el informe de la Ponencia en el que se recogieron todas las propuestas anteriores fue debatido durante 24 sesiones en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, que se celebraron entre los meses de mayo y junio. De entre las 24 sesiones en las cuales se sustanciaron tales debates, sobresale la sesión número 20, celebrada el miércoles 14 de junio de 1978, pues las deliberaciones producidas en la misma estuvieron dedicadas al Capítulo II del Título VIII (“La Administración Local”). Además de las disposiciones que finalmente fueron aprobadas en el texto constitucional, fueron dos las aportaciones que nos resultan más interesantes.

Por una parte, la realizada por el señor Fraga Iribarne, que propuso que fueran los municipios democráticamente los que se dieran a sí mismos un Estatuto de la Administración Local, aprobado mediante Ley Orgánica. Entendía, en este sentido, que ésta era la mejor forma de adaptar las necesidades de cada comarca a la letra de la ley. Esgrimía, así, que “la democracia verdadera va de abajo arriba y no de arriba abajo”²⁴⁸. También defendió un modelo de municipios comarcales, en relación con el desmesurado número de municipios existentes en España en 1978. La propuesta de Fraga consistía en fusionar municipios de una misma comarca natural o mancomunar sus servicios, en el marco de la ley. Ninguna de sus propuestas fue aprobada.

Por otra parte, también nos parece sugestivo el debate que tuvo lugar a raíz de la incorporación de las agrupaciones de municipios o entidades locales distintas al municipio y la provincia en el texto constitucional, que en su versión definitiva se dispuso en el artículo 141, párrafo 3. El ente que se tuvo en consideración, sobre todo, a la hora

²⁴⁸ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, 14 de junio de 1978, núm.88, p. 3237.

de incorporar estas previsiones fue la comarca, pues se trataba de una realidad altamente consolidada en algunas zonas de España 1978, aunque no se descartaba la posibilidad de que en la misma previsión quedasen englobadas también las mancomunidades. En este sentido se pronunciaba Fraga, Gastón Sanz (que defendía incorporar el nombre de las comarcas expresamente en el texto constitucional) o Peces-Barba Martínez. En este orden de cosas, Meilán Gil defendió que las posibilidades de articular comarcas, mancomunidades, parroquias, municipios-comarca u otras entidades locales no debían expresarse mediante la Constitución, sino mediante la norma encargada de desarrollar el régimen local²⁴⁹. Así, se entendió que todas estas entidades locales, distintas al municipio y la provincia, quedaban incluidas en la mención de “agrupaciones de municipios diferentes a la provincia”, no siendo necesario, por consiguiente, proceder a su mención expresa en el seno de la Constitución.

El Dictamen de la Comisión, las enmiendas que se mantuvieron para su defensa ante el Pleno y los votos particulares fueron publicados en el Boletín Oficial de las Cortes el 1 de julio de 1978, núm. 121. Durante el mes de Julio, se debatió el Dictamen en el Pleno del Congreso, en 12 sesiones. Lo relativo a la administración local en el marco del Título VIII se deliberó particularmente en la sesión plenaria núm. 40, celebrada el martes 18 de julio de 1978.

La aportación que nos resulta más relevante en el marco de esta sesión plenaria fue la del Señor González Márquez, en representación del Grupo Parlamentario Socialista, que insistió en interpretar correctamente la estructuración territorial del Estado que se estaba elaborando en el proceso constituyente. En su intervención, González Márquez señaló que “El Estado no sólo es el Gobierno central. El Estado no sólo son las Cortes aquí representadas. El Estado son las entidades autónomas. El Estado también son los Municipios y los poderes locales. No se puede contraponer Estado y entidad autónoma; lo que hay que hacer es armonizar sus funciones, compatibilizar sus funciones”²⁵⁰. En su disertación, González Márquez aportó luz a la rigurosa interpretación del principio de descentralización que allí se estaba fraguando.

El texto fue aprobado en el Pleno del Congreso el 21 de julio y publicado en el Boletín Oficial de las Cortes el 24 de julio, núm.135. Inmediatamente se procedió a su remisión al Senado, y se dio apertura a la fase de presentación de enmiendas, que concluyó el 7 de agosto de 1978. Se presentaron 1254 enmiendas y ninguna de ellas, más allá de cuestiones puramente nominales o de técnica legislativa, se centró en la posición del municipio dentro de la estructura territorial del Estado, o cuestiones adyacentes a la misma. En el marco del debate en la Comisión de Constitución, que se llevó a cabo a lo largo de 17 sesiones celebradas entre el 18 de agosto y el 14 de septiembre de 1978, podemos destacar la intervención del señor Martín-Retortillo Baquer en la sesión número 14, celebrada el viernes 8 de septiembre de 1978. En la misma defendió la incorporación de las funciones

²⁴⁹ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, 14 de junio de 1978, núm.88, p. 3250.

²⁵⁰ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 18 de julio de 1978, núm. 112, p. 4384.

de los barrios, como una realidad local separada de los municipios y como una tipología adicional a la gran amalgama de realidades municipales españolas. Martín-Retortillo, que fue defensor del municipio como marco de la vida comunitaria del país, creía que en los espacios urbanos el barrio debía estar presente en la gestión más cercana de los problemas de la metrópoli. A su juicio, si algunas realidades aisladas como la de los concejos abiertos recibían mención en el texto constitucional, la mención expresa al barrio también debía incorporarse²⁵¹. La propuesta fue finalmente rechazada.

El texto del Dictamen de la Comisión y el de los votos particulares fueron publicados en el Boletín Oficial de las Cortes el 6 de octubre de 1978, núm.157. El debate en el Pleno del Senado se realizó entre el 25 de septiembre y el 5 de octubre, a lo largo de 10 sesiones. El texto resultante se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes el 13 de octubre, núm. 161.

De acuerdo con lo establecido en la Ley para la Reforma Política, la existencia de discrepancias entre los textos aprobados por el Congreso y el Senado exigía la constitución de una Comisión Mixta de Diputados y Senadores, con el fin de obtener, fruto del consenso, un único texto para ser sometido a los Plenos de ambas Cámaras. Las sesiones de esta Comisión Mixta tuvieron carácter secreto y su Dictamen fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes el 28 de octubre, núm.170. En el texto resultante de la Comisión Mixta, los preceptos relativos al régimen local eran los que definitivamente se incorporarían al texto constitucional, incluida su numeración. La autonomía de todas las entidades territoriales para su gobierno y administración se plasmó con el mismo grado en el artículo 137 (130 en el Informe de la Ponencia sobre el anteproyecto), y se confirmó en el precepto número 140 para los municipios. Éste último provenía del artículo 105.1 del anteproyecto, y se reprodujo sin modificaciones en el art. 133 del Informe de la Ponencia. Tampoco sufrió modificación alguna el actual artículo 142, dedicado a enunciar el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales, que fue previsto en el artículo 105.3 del anteproyecto y en el 135 de la Ponencia.

La Constitución española de 1978 fue aprobada por las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978, ratificada por el pueblo español en referéndum de 6 de diciembre de 1978 y sancionada por S. M. el Rey ante las Cortes el 27 de diciembre de 1978. La autonomía local era una deuda histórica del Estado con el municipalismo español. A lo largo de nuestro constitucionalismo histórico se habían puesto de manifiesto numerosas problemáticas que debieron ser resueltas en aquella constituyente, entre las cuales se encontraba la insuficiencia endémica de las haciendas locales, la fragmentación de la planta local española o la tradición intervencionista del Estado a la que se sumó una entidad intermedia que tenía potestades sobre el municipio. Esa deuda pendiente no consiguió saldarse más que parcialmente. La autonomía local quedaba establecida en el texto resultante de la constituyente, pero los defectos en su positivización, que no consiguieron hacer frente a los históricos problemas que arrastraba la planta local desde el periodo

²⁵¹ Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Constitución, 8 de septiembre de 1978, núm.52, p.2501.

decimonónico, condenaron a la mayoría de los municipios españoles a seguir experimentando aquellas graves problemáticas que impiden un verdadero gobierno y administración autónoma desde lo local. La autonomía local configurada en la Constitución de 1978 gravita en el más absoluto vacío porque se estableció como un principio inacabado sin garantías de materialización efectiva. La apertura del mandato es tan absoluta como el margen de apreciación ulterior de los distintos actores a cargo de su delimitación y garantía. De ahí que el régimen local y su autonomía, principio constitucional sobre el que pivota la esencia política del municipio, se encuentren muy comprometidos por su cuestionable blindaje en nuestra norma suprema.

2.2. REGULACIÓN JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

El municipio, institución con más larga trayectoria política, tradición y antigüedad, ha sido un elemento basilar de los modelos jurídico-políticos incluso antes de la llegada del Estado constitucional contemporáneo. Es difícil tratar de descifrar si esta fue también la visión de nuestros padres constituyentes; si también ellos creían en el municipio, y en su autonomía, como un elemento consustancial al orden jurídico constitucional en construcción a partir de la apertura del proceso constituyente en 1977. A este respecto, es ya un lugar común en la doctrina sostener que a lo municipal se prestó poca atención en comparación con los anteriores periodos constituyentes españoles²⁵². Y es precisamente de tal desatención de la cual se derivan numerosas problemáticas *de iure* (y *de facto*) en el regular funcionamiento de la realidad local, cuestión sobre la que tendremos ocasión de profundizar a lo largo de este capítulo.

Efectivamente, “desde la Constitución de 1978 la autonomía local ha sido, entre nosotros, un concepto jurídico de existencia indiscutible y vitalidad incomprendida”²⁵³. El debate sobre la autonomía local nunca ha residido en su existencia, o no, sino en las implicaciones que conlleva su prescripción constitucional, es decir, en aquellos aspectos sobre los cuales nuestro texto constitucional guarda silencio.

En lo que respecta al municipio, tres son los artículos clave sobre los que gira la regulación constitucional del principio de autonomía. En primer lugar, el artículo 137 CE, que contempla el principio de autonomía local como principio general básico de la

²⁵² Luciano Parejo Alfonso, “Relaciones interadministrativas y régimen local”, *Revista española de derecho administrativo*, parte estudios 40-41 (1984): 195-230; Francisco Sosa Wagner, “La autonomía local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 241 (1989): 11; Joaquín García Morillo, *La configuración constitucional de la autonomía local* (Madrid: Marcial Pons, 1998): 11; Javier García Roca, “Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (un desarrollo constitucional pendiente)”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA)* 294-295 (2004): 15; Francisco Caamaño Domínguez “Autonomía local y constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato”, *Revista española de Derecho Constitucional* 70 (2004): 162.

²⁵³ Caamaño Domínguez, *op.cit.*, p.161.

organización territorial del Estado, de la cual forma parte el municipio, y como tal, se le reconoce autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. En segundo lugar, el artículo 140 CE, que abre el Capítulo II del Título VIII, “De la Administración Local”. En éste se exponen los extremos de la vertiente administrativa y política del principio de autonomía. Y, por último, en tercer lugar, el artículo 142 que constitucionaliza la necesaria dimensión financiera del principio de autonomía, esa “suficiencia financiera” necesaria para que las corporaciones locales gocen de un efectivo autogobierno y autoadministración. Estos no son los únicos artículos constitucionales que tienen incidencia sobre la autonomía local o, directamente, sobre el municipio, su gobierno, administración y hacienda²⁵⁴, pero sí son los preceptos sobre los que giran todos los demás pronunciamientos constitucionales sobre lo local. Por este motivo nos centraremos en estos tanto para examinar su contenido, como para analizar otras prescripciones constitucionales que encuentran su sentido a la luz de alguno de estos artículos.

Para ello, haremos un recorrido por el texto constitucional, analizando los diferentes artículos expuestos, con la pretensión de ofrecer un concepto constitucional de partida, utilizando para ello tanto la doctrina como la jurisprudencia constitucional recaída en la materia. En vista de lo anterior, incidiremos en las tres vertientes de la autonomía local que encuentran su reflejo en el Título VIII: la política, la administrativa y la financiera. Una vez perfiladas las líneas constitucionales sobre la autonomía, nos detendremos en su marco jurídico de desarrollo. La apertura del texto constitucional en lo que se refiere a la autonomía local nos obliga a detenernos en tres instrumentos principales que presentan un claro interés al respecto de este principio constitucional: la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL), la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) y los Estatutos de Autonomía. Para finalizar la exposición sobre la regulación del régimen local, dedicaremos un último apartado al análisis de los instrumentos de garantía de este principio, tanto desde el plano doctrinal como desde el ámbito normativo y jurisprudencial, de donde se justifica el tratamiento de las teorías de la garantía institucional y constitucional de la autonomía local, así como el conflicto en defensa de la autonomía local.

2.2.1. Conceptualización constitucional de la autonomía local

El artículo 137 CE determina una serie de entidades territoriales que conforman la estructura territorial básica del Estado y prescribe, a su vez, que tales entidades gozarán de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Con base en tal principio, el artículo 140 CE abre el Capítulo Segundo “De la Administración local”, del Título XVIII “De la organización territorial del Estado”. El artículo 140 CE viene enteramente dedicado a enunciar la autonomía municipal, que se presume respecto del gobierno y

²⁵⁴ Javier García Fernández, “Derecho constitucional y entidades locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos del derecho local”, *Parlamento y Constitución, Anuario* 6 (2002): 228-233.

administración de los municipios. No hay lugar a dudas respecto de la existencia del principio de autonomía para las entidades locales como configuradoras de un modelo de Estado (art. 137 CE), ni tampoco sobre el reconocimiento de tal autonomía de forma expresa para los municipios (art. 140 CE). Cosa muy distinta es descifrar qué conlleva el reconocimiento de tal autonomía o, dicho de otro modo, qué habría de garantizarse en nuestro Estado para presumir que nuestros municipios son, efectivamente, autónomos, tanto en sus tareas de gobierno y administración como en los medios necesarios que han de disponer para desempeñar autónomamente sus funciones (art.142 CE).

Sin perjuicio de lo anterior, cualquier intento de delimitación constitucional del concepto de autonomía local requiere una mínima acción creativa. Hemos de tener en cuenta a este respecto, en primer lugar, que no existe un único concepto de autonomía local²⁵⁵ y que nuestro texto constitucional presenta una apertura suficientemente amplia como para que quepan diversas interpretaciones acerca del mismo. Además, el concepto de autonomía local es un concepto cambiante²⁵⁶, pues el funcionamiento de la institución a la que hace referencia tal autonomía no es inmutable, sino que su entendimiento variará en función de las circunstancias históricas, sociales y jurídicas en las que tal institución se inserte. Es, por consiguiente, un concepto necesariamente adaptable o, al menos así debería plantearse, como lo es, en general, el derecho mismo, incluido el constitucional²⁵⁷. En este orden de cosas, lo que aquí trataremos de abordar es el concepto que, en todo caso, nos parece más acertado en relación con el espíritu constitucional en el contexto actual.

2.2.1.1. Autonomía política y administrativa (137, 140 y su relación con el 142 CE)

2.2.1.1.1. Autoorganización

Conceder a un ente político la potestad para gestionar de forma autónoma los asuntos de su interés conlleva como “atributo lógico”²⁵⁸ la potestad de autoorganizarse de forma interna. De hecho, no hay debate acerca de este extremo como manifestación específica de la autonomía del municipio. Podríamos definirla como la “facultad para disponer de la

²⁵⁵ Massimo Severo Giannini, *op.cit.*, p. 852; Luciano Parejo Alfonso, “Relaciones interadministrativas...”, *op.cit.*, p.209 y Luciano Parejo Alfonso, “La autonomía local”, *Revista de estudios de la Administración local y Autonómica (REALA)* 229 (1986): pp.11 y 12; Juan Luis de la Vallina Velarde, “Potestad organizatoria y autonomía local”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA)* 255-256 (1992): 520.

²⁵⁶ Ricardo Jesús García Macho, “La autonomía municipal y su protección en la Ley de Bases de Régimen Local”, *Revista de administración pública* 109 (1986): 413-426; José Esteve Pardo, “Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local”, *Revista Española de Derecho Constitucional* 31 (1991): 127 y 128.

²⁵⁷ Juan Fernando López Aguilar, “De la constitución «irreformable» a la reforma constitucional «expres»”, *Teoría y Realidad Constitucional* 29 (2012): 199-218; Pedro de Vega, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente* (Madrid: Tecnos, 1985).

²⁵⁸ Ramón Martín Mateo, “El gobierno municipal”, *op.cit.*, p. 425.

estructura interna que decidan adoptar”²⁵⁹ los ayuntamientos, pues esta dará la posibilidad de que, *ad intra*, cada municipio pueda libremente configurar la estructura administrativa sobre la que descansará la gestión de sus respectivos intereses. Ahora bien, que sea generalmente aceptada como una potestad propia de los entes territoriales autónomos configurados en la Constitución de 1978 no significa que no disponga de ciertos límites, pues autoorganización no significa independencia²⁶⁰.

Los primeros límites que han de reseñarse son los que configura el propio texto constitucional²⁶¹. El artículo 140 CE enumera una serie de normas a las que tal autoorganización deberá acogerse. Así lo hace cuando admite que el gobierno y la administración del municipio corresponden al ayuntamiento, el cual, estará integrado por los concejales y el alcalde. Ambos cargos, el de concejal y el alcalde, serán cargos representativos, pues los primeros serán elegidos por los vecinos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto; y éstos, a su vez, elegirán al alcalde. Sin perjuicio de ello, el artículo 140 CE también permite que los alcaldes sean directamente elegidos por los vecinos. La Constitución, de este modo, configura la organización interna básica de la institución en la que se deposita el gobierno y administración del municipio.

La autoorganización, como vertiente de la autonomía política y administrativa, se presume de los “respectivos intereses”. Adelantamos que la delimitación de los intereses locales será una problemática común al planteamiento de la autonomía local en el texto constitucional debido al siguiente razonamiento. En primer lugar, el artículo 137 CE hace referencia tanto a un elemento modal, como a un elemento sustancial. Con el elemento modal nos referimos, propiamente, al principio de autonomía local, pues el texto constitucional prescribe cómo las entidades locales han de ejercer el poder político que se residenciará en ellas en virtud de la descentralización: de modo autónomo. El elemento sustancial responde al contenido sobre el que recaerá tal autonomía. En este sentido, la Constitución añade que ese poder autónomo que tendrá cada entidad territorial será para gestionar sus “respectivos intereses”. Por lo tanto, en sede del municipio, el elemento sustancial serán los intereses locales, sobre los cuales se podrá desplegar un poder autónomo.

Partimos, por tanto, de una posición conflictiva derivada de la apertura del enunciado constitucional, dado que, si bien entendemos que el municipio tiene la facultad de autoorganización, el límite de tal facultad será aquello que entendamos por “intereses locales”. La intervención del supremo intérprete de la Constitución ha sido clave para la delimitación de este concepto, pues las problemáticas en la delimitación constitucional

²⁵⁹ *Idem*.

²⁶⁰ Massimo Severo Giannini, *op.cit.*, p.864.

²⁶¹ Antonio Cidoncha Martín, “El significado constitucional de la autonomía local”, en Antonio López Castillo y Antonio Arroyo Gil (dirs.), *Garantías y límites de la autonomía local* (Madrid: Fundación democracia y gobierno local, 2022), p.75.

del concepto de autonomía no se sitúan en aquello que dice la Constitución, sino más bien en aquello que no dice, de ahí el conflicto.

Para la explicación de esta dimensión de autoorganización que consideramos implícita al principio de la autonomía local, nos serviremos del asunto resuelto en la STC 214/1989, en el marco de la cual el TC tuvo ocasión de pronunciarse sobre varios recursos de inconstitucionalidad acumulados e interpuestos por el Parlamento de Galicia (610/1985), la Junta de Galicia (613/1985), el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña (617/1985), y el Parlamento de Cataluña (619/1985). En tal sentencia el TC consideró inherente a la autonomía local la potestad de autoorganización y estableció ciertos límites en su configuración. La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), en sus artículos 5.a), 20.2 y 32.2., configuraba una organización interna homogénea y uniforme para todas las entidades locales de España. Sobre esta legislación estatal que reflejaba la LRBRL, se confería a las Comunidades Autónomas la potestad de establecer una regulación complementaria a ese modelo común establecido en la LRBRL. Sin embargo, esta última potestad conferida a las CCAA entraba en conflicto con la potestad de autoorganización de los ayuntamientos que, de acuerdo con la mentada Ley, podían dotarse a sí mismos de una organización complementaria a aquella que previamente había establecido el Estado en la legislación básica a partir de sus Reglamentos Orgánicos. La cuestión sobre la que debía pronunciarse el TC era qué potestad tenía prioridad, si la de la CCAA o la de la entidad local en desarrollo de la legislación básica.

Este argumento debe vincularse a la cuestión de los intereses, esto es, si la autoorganización se vincula a la autonomía y ésta, a su vez, a la gestión de unos intereses determinados, la prioridad de la potestad autonómica o la local debía establecerse teniendo en cuenta cuál era el interés en conflicto. En este orden de cosas, ¿la organización interna de las entidades locales es más bien una cuestión de interés local o de interés autonómico? El TC admitía que “la redistribución de competencias entre entidades de distinto nivel se ha de efectuar en función del respectivo interés de dichas entidades, si bien la concreción de ese interés en relación con cada materia no es fácil, llegándose en ocasiones a distribuir la competencia en función del «interés predominante», sin que, no obstante, ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio” (FJ5). De *facto*, hasta que la discusión se abordó en la mentada sentencia, se estimó que la organización interna de los ayuntamientos era una cuestión de interés local, se entendía, por ende, que el Reglamento Orgánico de los ayuntamientos, en lo que concernía a la organización interna de los mismos, prevalecía a la legislación autonómica, con base a la autonomía local constitucionalmente garantizada. Tal prevalencia, además, venía fundamentada en el artículo 20.2 LRBRL, que pese a que reconocía la potestad legislativa de las CCAA para que éstas estableciesen una organización municipal complementaria a la prescrita en la legislación básica, circunscribía tal legislación a todo aquello sobre lo que el Reglamento Orgánico de la corporación en cuestión no se pronunciase.

Interés y competencia son dos cuestiones inexorablemente unidas. Por eso, en este supuesto no se trataba de dirimir un conflicto de jerarquía, sino un conflicto de competencia. La situación no se debía resolver desde la tensión entre ley-reglamento, que es clara, sino entre interés y autonomía de la CCAA o de las EELL. El Reglamento Orgánico de los ayuntamientos es el vehículo a través del cual los municipios pueden dotarse de una estructura administrativa interna, una vez cumplida la organización básica que la Constitución establece de forma explícita en el artículo 140. Si hacemos descansar el debate sobre este asunto en un conflicto de jerarquía los municipios nunca tendrán prioridad a la hora de autoorganizarse.

La situación descrita a partir de la cual la legislación básica del Estado otorgaba a los municipios la capacidad de autoorganizarse a través de sus Reglamentos Orgánicos, sin que la legislación autonómica pudiese incidir más que en aquello donde el Reglamento no se pronunciase, fue estimada contraria al orden constitucional por el TC dado que, a su parecer, vulneraba la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de regulación del régimen local (148.1.2ª CE). De este modo, admitía el TC que, pese a que la autoorganización es una vertiente ineludible de la autonomía local, la organización interna de los ayuntamientos como manifestación de su autonomía local no podía desplazar a la legislación autonómica en la materia. Los artículos 5.a), 20.2 y 32.2 LRBRL fueron declarados inconstitucionales. Aunque no fue expresado en estos términos, en el fondo, el Tribunal Constitucional estaba identificando la primacía del interés autonómico sobre el local en la organización interna de los ayuntamientos.

El voto particular discrepante del Magistrado don Eugenio Díaz Eimil resulta especialmente clarificador a este respecto, pues coincidimos plenamente en la opinión de que la legislación básica impugnada no era contraria al orden constitucional establecido en nuestra norma suprema. Existen, como afirmada don Eugenio Díaz, tres ámbitos normativos distintos en nuestro modelo constitucional, que han de equilibrarse y no excluirse entre sí. En lo que respecta al conflicto dirimido en la sentencia, los tres niveles de organización normativa resultantes de nuestro modelo territorial deben ordenarse del siguiente modo: primero, la organización básica común a todos los municipios españoles, que le corresponde al Estado, y que debe establecer un mínimo homogéneo en virtud de la competencia atribuida en el artículo 149.1.18 CE; segundo, la organización complementaria de su organización interna corresponde a los propios municipios, pues expresamente se deriva del núcleo básico de su autonomía pergeñada en el artículo 140 CE; y, tercero, corresponde a las CCAA, en virtud del artículo 148.1.2 CE y de sus respectivos Estatutos, incidir de forma complementaria en materia de régimen local. Estos tres niveles, han de entenderse, a la luz del artículo 140 CE, que no puede servir como título competencial, del Estado o de la Comunidad Autónoma, sino como límite de los demás niveles de gobierno, que lejos de transgredirlo, han de intentar procurar su cumplimiento. Con Eugenio Díaz, compartimos que no es “aceptable afirmar que tales preceptos legales básicos desplazan indebidamente la competencia autonómica sobre la organización municipal a un plano distinto del que constitucionalmente le corresponde, eliminando la posibilidad de todo espacio normativo para la legislación de desarrollo

autonómico en esta materia, puesto que la naturaleza supletoria y residual de esa competencia autonómica viene necesariamente determinada por la garantía de la autonomía municipal, la cual exige de manera insoslayable que las Comunidades Autónomas no puedan cubrir más espacio organizativo municipal complementario que aquel que el Municipio no haya complementado”.

El fallo final de la sentencia, que terminó priorizando la competencia autonómica en la autoorganización del municipio, propició que varias CCAA decidieran optar por un criterio constitucional más garantista para con sus entidades locales y limitaran la eficacia de su normativa autonómica para dar mayor cabida a la reglamentación orgánica interna de los ayuntamientos, volviendo, *de facto*, al criterio originario de la LRBRL²⁶² como reacción al fallo del TC. Nos adherimos al criterio que mantuvieron tales CCAA en la interpretación del texto constitucional, dado que, la jurisprudencia constitucional que se desprendió de la STC 214/1989 nos resulta altamente restrictiva para con el principio de autonomía local. Cuestión íntimamente relacionada con la potestad de autonormatividad que encontramos implícita en el mandato constitucional sobre la autonomía política y administrativa depositada constitucionalmente en sede municipal²⁶³.

2.2.1.1.2. Autonormatividad

El municipio no tiene atribuida la potestad legislativa, pero sí la normativa, pues la facultad de autonormarse es otra de las manifestaciones del principio de autonomía local en su vertiente política y administrativa. Por autonomía normativa debemos entender la capacidad de un determinado ente de darse a sí mismo normas jurídicas, que se integran en el ordenamiento de un determinado Estado²⁶⁴. Entendemos, por tanto, que el municipio tiene atribuida la potestad normativa, en relación con la vertiente política de la autonomía local, en tanto en cuanto éste puede producir normas y adecuar su realidad al derecho que previamente ha elaborado²⁶⁵, es decir, de darse un ordenamiento propio²⁶⁶.

La autonormatividad es intrínseca a la autonomía local²⁶⁷. En nuestra Constitución se observa implícitamente en el Capítulo II del Título VIII, cuando el texto constitucional enuncia específicamente la organización interna y las facultades que confiere a las entidades locales. Y lo dispone expresamente respecto de la materia tributaria en el artículo 133 CE, que prevé la facultad de las corporaciones locales para “establecer y

²⁶² Jesús Ángel Fuentetaja Pastor, *op.cit.*, pp.104-107.

²⁶³ *Idem*. Véase, en el mismo sentido, Massimo Severo Giannini, *op.cit.*; Ramón Martín Mateo, “autonomía local y el sistema normativo...” *op.cit.*, pp. 61 y ss; Ramón Martín Mateo, “El gobierno municipal”, *op.cit.* p. 425; Cayetano Núñez Rivero y Santiago García Aranda, *op.cit.* pp.408 y 409; Antonio Cidoncha Martín, “El significado constitucional de la autonomía local”, *op.cit.*, p. 75.

²⁶⁴ Massimo Severo Giannini, *op.cit.* p.854

²⁶⁵ Ramón Martín Mateo, “autonomía local y el sistema normativo...” *op.cit.*, pp. 61 y ss.

²⁶⁶ José Luis Carro Fernández-Valmayor, “El debate sobre la autonomía municipal”, *Revista de Administración Pública* 147 (1998): 62.

²⁶⁷ Parejo, “Relaciones interadministrativas...”, *op.cit.*, p. 210

exigir tributos”, conforme a su potestad normativa, por medio de las ordenanzas fiscales (106 LRBRL). Los instrumentos mediante los cuales los ayuntamientos desarrollan su potestad normativa son las ordenanzas municipales. Ahora bien, al margen del plano fiscal, la Constitución no contiene ninguna referencia concreta acerca de las ordenanzas municipales, aspecto que denota, de nuevo, un desinterés sobre lo local en el plano de su regulación constitucional. Esto ha provocado, además, problemas serios en torno a la interpretación del alcance de las ordenanzas y su categorización en el sistema de fuentes.

En el reconocimiento de esa autonormatividad no creemos que el acento haya de ponerse en la forma que reviste la norma emanada, es decir, no creemos que el debate haya de centrarse, como tradicionalmente lo ha hecho²⁶⁸, en si la autonomía de las entidades locales es menor que la de las CCAA porque las primeras tengan únicamente potestad normativa y las segundas legislativa. Efectivamente, las normas emanadas de los ayuntamientos no son leyes, pero sí tienen un valor que puede reconducirse a los intereses locales y que está subordinado al interés general. Desde el momento en que la Constitución prevé que el municipio pueda elaborar normas para la comunidad, dictadas por un órgano integrado por los representantes de esa comunidad para la cual se dictan, es jurídicamente irrelevante que la norma derivada de la potestad normativa del municipio sea o no sea ley, pues en su ámbito competencial se comportará materialmente como una ley²⁶⁹. Distinta es la cuestión del contenido sobre el cual el municipio podrá desplegar su potestad normativa, esto es, el ámbito material y el alcance de tal potestad y, por tanto, de su capacidad de decisión política. Pues, ¿qué pueden, o no, regular las entidades locales?

La principal limitación constitucional a la potestad normativa de los municipios es el principio de reserva de ley²⁷⁰. En el momento en el que la regulación de una determinada materia se reserve a la ley se estará automáticamente eliminando la capacidad del municipio de regular sus elementos esenciales, aunque todavía cabe la posibilidad de que complemente la regulación dictada al amparo de tal reserva. No obstante, la capacidad para desplegar sus decisiones políticas en relación con esa determinada materia se reduce sustancialmente. Y esto, a su vez, se interrelaciona con una segunda limitación, pues la autonormatividad local desplegará sus efectos en relación con “sus respectivos intereses”. Así, la potestad normativa de los ayuntamientos deberá reconducirse a los intereses locales sin que deba, en este sentido, adoptarse una interpretación fisiocrática sobre el deslinde del interés general y el interés local. Los intereses locales también son propios del interés general, solo que se están más acotados espacial y materialmente.

Un obstáculo insalvable a este respecto es la apertura con la que la Constitución reconoce los intereses locales, que permitirá un amplio ejercicio de discrecionalidad sobre las materias susceptibles de tal autonormatividad. De ahí que la cuestión de los intereses sea

²⁶⁸ *Idem.* Así como Ricardo Jesús García Macho, *op.cit.*, p. 414.

²⁶⁹ Francisco Caamaño Domínguez, *op.cit.*, p.170.

²⁷⁰ Joaquín García Morillo, *op.cit.*, pp.31 y 32

una problemática transversal a la autonomía local, dado que la apertura en la configuración constituyente del principio de autonomía local deja demasiado margen de discrecionalidad para su ulterior interpretación. En este caso, propugnamos que la autonormatividad es una dimensión insoslayable, junto con la potestad autoorganizativa, porque es la conclusión más coherente con una lectura integral del texto constitucional, y a la luz de la Carta Europea de la Autonomía Local (en adelante CEAL), de la cual nos ocuparemos en el siguiente epígrafe, cuando tengamos ocasión de analizar los principales componentes del régimen municipal.

Si pretendemos alinearlos con una lectura integral del texto constitucional, y aspiramos a que la letra de la Constitución sea verdaderamente operativa, hemos de partir de que la autoorganización y, para la misma, la autonormatividad del ente local, es esencial en el desempeño de su autonomía política, pues permite una mayor adaptación al medio por parte del gobierno autónomo del municipio y, por tanto, una mayor adecuación a los preceptos constitucionales con una trascendencia irrefutable respecto del régimen local, como la eficacia con la cual ha de responder la administración en un Estado social y democrático de Derecho (103 CE).

2.2.1.1.3. Competencias

Otorgar al municipio autonomía política y administrativa implica asegurarle un margen de libertad para decidir²⁷¹, para tomar decisiones políticas. Tales decisiones deberán circunscribirse a las materias de interés local, y la habilitación para incidir sobre las mismas se realizará por medio de las competencias. La competencia, en este sentido, debe ser entendida como una “cuota de poder político”²⁷². Mediante ésta se deposita en el municipio la potestad para incidir políticamente en relación con un aspecto concreto de su interés. En 1981 el TC reconocía (STC 2/1981) que el artículo 137 CE “exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo”. Efectivamente, la cuestión de las competencias no puede entenderse si no es, de nuevo, a través de los intereses, pues una competencia se deposita en sede municipal en tanto en cuanto exista un interés local que gestionar²⁷³. Si la problemática sobre la determinación de los intereses locales tenía su importancia en la configuración de los límites de la potestad normativa y la de autoorganización del municipio, en el ámbito competencial adquiere una especial trascendencia. Pues, llegados a la vertiente competencial es cuando se entiende, con García Fernández, que “el núcleo de regulación constitucional de las entidades locales no es la autonomía sino los intereses

²⁷¹ Miguel Sánchez Morón, *op.cit.*, pp. 176 y 177.

²⁷² Francisco Sosa Wagner, “La autonomía local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* 241 (1989): 22 y 23.

²⁷³ Ricardo Jesús García Macho, *op.cit.*; Juan Luis de la Vallina Velarde, *op.cit.*, p. 522; Javier García Fernández, *op.cit.*, p.240; Luciano Parejo Alfonso, *Constitución, Municipio y garantía institucional* (Lima: Grijley, 2000): 108-110.

propios garantizados por medio de la autonomía, en donde lo sustantivo son los intereses y lo instrumental la autonomía”²⁷⁴.

La Constitución no cierra un paquete fijo de competencias para las entidades locales, pues se limita a decir que éstas han de gestionar autónomamente sus intereses (art.137 CE) y que, en el ámbito municipal, corresponde al ayuntamiento su gobierno y administración (140 CE). Este es uno de los extremos más problemáticos del texto constitucional en lo que respecta al modelo competencial del régimen local. Ahora bien, la inobservancia de un mandato expreso no obsta a que podamos identificar una serie de requisitos que necesariamente han de darse para no vaciar de contenido a la institución.

El principal requisito que encontramos implícito en el texto constitucional es la necesaria reserva de un mínimo de competencias en favor del municipio. Sin perjuicio de lo anterior, como tendremos ocasión de analizar más adelante, nuestro ordenamiento jurídico ha venido admitiendo que ese mínimo de competencias puede reducirse exponencialmente. Desde el prisma de la teoría de la garantía institucional (que es la seguida por nuestro Tribunal Constitucional, en adelante TC), bastaría con no hacer desaparecer por completo tales competencias, y por tanto el mismo principio de autonomía local, para cumplir con el texto constitucional. Lo cual, posibilita al legislador a reducir al mínimo el objeto de la autonomía local (y de la democracia local) sin que de ello, necesariamente, se desprenda un incumplimiento de la Constitución.

Aceptamos que la apertura constitucional permite también un amplio margen de configuración de la autonomía local y del modelo competencial anexo a la misma. Pero, “no es posible que la Constitución haya querido con frío cinismo de un lado proclamar la inviolabilidad de una institución y, por otro, suministrar las posibilidades de aniquilarla”²⁷⁵. Nuestro criterio a este respecto es que el paquete de competencias que gestiona el municipio debe partir de un mínimo exponencial que no permita su reducción al máximo, hasta la cuasi-desaparición de las posibilidades de decidir por parte del municipio sobre las materias de que se trate.

Desde un punto de vista material, la cuestión competencial puede interpretarse de dos formas. La menos garantista es la ya esgrimida, la que propugna nuestro TC basándose en la garantía institucional. De acuerdo con esta, se estimará acorde con la Constitución el sistemático vaciamiento competencial del municipio, siempre y cuando no se lleve al extremo de hacer desaparecer la institución. Según esta postura, mientras que el municipio tenga alguna competencia de la cual ocuparse, la autonomía local quedaría constitucionalmente garantizada. La más garantista, y que sostiene buena parte de la doctrina, mantiene que tan solo cuando existe una “justificación razonable” puede procederse a un desapoderamiento competencial en detrimento del municipio, que deberá

²⁷⁴ Javier García Fernández, *op.cit*, p.235

²⁷⁵ Raúl Bocanegra Sierra, “Nueva configuración de la tutela sobre las Corporaciones locales”, *Documentación Administrativa (DA)* 182 (1979): 373.

basarse “en el principio de eficacia o en la convivencia de perseguir mediante ella la tutela de otros bienes constitucionalmente protegidos”²⁷⁶. Con base a la doctrina del TC alemán, también se afirma que el único motivo por el cual puede sustraerse una competencia con marcado carácter local al municipio es por motivos de interés general y, en todo caso, “si no fuese posible asegurar de otro modo el ordenado cumplimiento de dicha competencia”²⁷⁷. En tal sentido, compartimos con García Roca que sería más razonable, y más garantista, pensar que “la subsidiariedad está inmanente o implícita en el art. 137 CE”²⁷⁸, sin perjuicio de su posible y conveniente introducción expresa en el texto constitucional.

Además del punto de vista material (el número de competencias y las materias sobre las cuales recae el modelo competencial), la Constitución se pronuncia en un sentido formal, esta vez, explícitamente. El punto de vista formal se refiere a que el municipio debe estar preparado para desempeñar de forma autónoma sus competencias. La cantidad y cualidad de la autonomía queda directamente afectada por las posibles tutelas o controles hacia el municipio como entidad territorial, cuestión sobre la que nos pronunciaremos en el siguiente epígrafe. Parte de la doctrina²⁷⁹, alineada con la jurisprudencia del TC y con la cual disentimos, ha mantenido que nuestra Constitución prescinde de la vertiente material de la autonomía y que únicamente garantiza este elemento formal, “pero ¿no es irrisorio conceder autonomía a quien de hecho es incapaz de actuar?”²⁸⁰. De nada nos sirve garantizar el elemento formal (ese ejercicio autónomo en la toma de decisiones políticas) si no reservamos un ámbito sobre el cual se puedan tomar tales decisiones políticas.

Resta un último apunte al respecto del ámbito competencial asignado al municipio en virtud de la autonomía local pergeñada en el texto constitucional. Ese mínimo competencial al que nos venimos refiriendo, y que creemos que se alinea con el mandato constitucional, no se corresponde con la tipología de competencias delegadas o de mecanismos de participación de las entidades locales en competencias que le son ajenas, pues no es ese un modo de realizar y procurar la gestión autónoma de los intereses locales, su autogobierno y autoadministración. El sentido de una competencia propia o exclusiva es la de dotar al municipio de una vía de actuación sobre una materia de su interés, todo lo demás se encamina a realizar el principio de cooperación y coordinación entre las distintas administraciones y entes autónomos, pero no el principio de autonomía local.

²⁷⁶ Miguel Sánchez Morón, *op.cit.*, pp.187-190.

²⁷⁷ En cuanto a la jurisprudencia, puede consultarse la STC Rastade 23 de noviembre de 1988. También en José Luis Carro Fernández-Valmayor, *op.cit.*, pp. 89 y 90, así como en Javier García Roca, “El concepto actual de autonomía...” *op.cit.*, p.44.

²⁷⁸ Javier García Roca, “Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad...”, *op.cit.*, p. 23

²⁷⁹ Antonio Cidoncha, *op.cit.*, p. 87 y Luciano Parejo Alfonso, *Constitución, municipio y...* *op.cit.*, p. 101

²⁸⁰ Ortega y Gasset, *La redención de las provincias...*, *op.cit.*, p.11.

2.2.1.1.4. Controles

Los controles hacia el municipio están íntimamente relacionados con la vertiente formal de la que hablábamos *supra*. Las competencias que se decidan depositar en sede municipal deberán ser unas “competencias no intervenidas”²⁸¹, por lo tanto, no sometidas a controles más allá de los controles de legalidad a los que también deberán someterse otras entidades territoriales, no solo los municipios, pues incluso el Estado, en tanto Estado de Derecho (1.1. CE) debe someterse al ordenamiento jurídico en el desempeño de sus funciones. Autonomía local implica asegurar un ámbito de decisión propio del municipio para que este pueda actuar “bajo su propia responsabilidad” (art. 3.1. CEAL).

El aseguramiento de un ejercicio autónomo en favor del municipio no quiere decir de manera alguna que deban suprimirse los controles hacia el mismo, pues autonomía “no significa exención de la sujeción al ordenamiento jurídico”²⁸². Entendemos que la existencia misma de los controles encuentra su más completa significación en la idea de “interés general”, como admite Parejo “en la doble idea de la necesidad de salvaguarda del interés general para evitar el dislocamiento de las piezas componentes de la estructura estatal descentralizada y de protección de los ciudadanos, a fin de impedir un tratamiento desigual de los mismos ante la ley. De esa estructura resulta la supremacía del interés general o nacional sobre el territorial o autonómico y de los dos anteriores sobre el local”²⁸³, perspectiva propia de los modelos federales o descentralizados europeos. Asumimos, asimismo, que autonomía no es soberanía y que, por ende, tal autonomía debe sujetarse a unos límites, los que establece la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico²⁸⁴.

Los controles contrarios a la autonomía son aquellos que se establecen de forma genérica e indeterminada, que sitúan a los entes locales en una posición de dependencia y subordinación casi jerárquica respecto de otros entes territoriales, especialmente, respecto del Estado y las CCAA. La STC 4/1981 fue clara al respecto cuando fijó el criterio de que aquellos controles de oportunidad sobre las decisiones adoptadas por los órganos de gobierno o administración locales eran contrarias al mandato de autonomía local²⁸⁵. En la mentada sentencia el TC admitía que “la autonomía de un ente se caracteriza por el requisito de estar dotado de competencias que reúnan las notas de exclusividad y decisoriedad, pues la autonomía no es sino autodeterminación, determinación libre en

²⁸¹ Alfredo Galán Galán, “La reforma constitucional de la autonomía local: una asignatura todavía pendiente”, en Antonio López Castillo y Antonio Arroyo Gil (dirs.), *Garantías y límites de la autonomía local* (Madrid: Fundación democracia y gobierno local, 2022): 23; Antonio Embid Irujo “Autonomía municipal y constitución: aproximación al concepto constitucional y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal”, *Revista de Derecho Administrativo* 30 (1981): 466; Ramón Martín Mateo, “autonomía local y el sistema normativo...”, *op.cit.*, p. 67.

²⁸² Joaquín García Morillo, *op.cit.* p.45.

²⁸³ Luciano Parejo Alfonso, “Relaciones interadministrativas...”, *op.cit.* p.215.

²⁸⁴ Franz-Ludwig Knemeyer, “Autonomía Municipal para el fortalecimiento de la Democracia”, *THEMIS: Revista de Derecho* 3 (1985): 7.

²⁸⁵ Jesús Ángel Fuentetaja Pastor, *op.cit.*, pp.102 y 103

cuanto a la actuación dentro del marco del Ordenamiento Jurídico, libertad de determinación que no es posible si la competencia a ejercitar no decide el asunto o lo hace condicionada a otra intervención, aunque sin perjuicio, naturalmente, de la existencia de técnicas de control de legalidad” (FJ2). Es, en la capacidad decisoria del ente en la que ha de ponerse el acento, como admitió el TC. Como sucede con los demás niveles de gobierno, también “debe respetarse a las corporaciones locales la posibilidad de equivocarse”²⁸⁶, aspecto que se deriva de su composición democrática, de la rendición de cuentas a ella aparejada, y de las potestades que la Constitución les otorga (art.140).

En el marco de un Estado descentralizado como el nuestro es especialmente relevante realizar una sucinta matización sobre la distinción entre colaboración, coordinación y controles (STC 214/1989), en la línea de lo ya señalado sobre la cuestión competencial. La articulación de técnicas de coordinación y la colaboración entre las distintas entidades territoriales en las que se compone el Estado no son *per se* incompatibles con la autonomía. Se convertirán en incompatibles en el momento en el que tales técnicas incidan en la ejecución de un interés local. Esto es, “en materia de régimen local, ni el Estado ni las CC.AA. pueden tener competencias de ejecución, entre otras razones, porque la ejecución («gestión de sus respectivos intereses» ex art. 137 CE) es la esencia misma del gobierno local. Si las entidades locales son objeto de potestades de ejecución del Estado o de las CC. AA, entonces, no son autónomas”²⁸⁷. Las técnicas de coordinación y de colaboración, si se aplican al ámbito de ejecución de una competencia local, pueden asimilarse a un control o tutela impropio respecto del ámbito de actuación autónomo de las entidades locales, y ello, como es evidente, es manifiestamente contrario al mandato de autonomía.

A la pregunta de quién debería ejercer dichos controles, existen dos posturas doctrinales. Por una parte, la esgrimida por el profesor Parejo Alfonso, que mantiene como un error entregarlos por entero a los tribunales y cree que esta tarea “no consiste más que en el ejercicio por Administraciones superiores de sus propias competencias para asegurar el mantenimiento de la autonomía local en sus límites propios”²⁸⁸, y por la otra, la propuesta por el profesor Sánchez Morón, que contrariamente admite que tales controles deberían

²⁸⁶ Ramón Martín Mateo, “autonomía local y el sistema normativo...”, *op.cit.* p. 67.

²⁸⁷ Francisco Caamaño Domínguez, *op.cit.* p.184.

²⁸⁸ Luciano Parejo Alfonso, “Relaciones interadministrativas...”, *op.cit.* p. 217. No debe extrañar que ésta fuera la postura del profesor Parejo Alfonso, que mantuvo que la naturaleza de los municipios, y también la de su autonomía, era de carácter administrativo y no político. Como consecuencia, su visión sobre la garantía de la autonomía política dista considerablemente del concepto que estamos tratando de exponer en estas páginas, particularmente respecto de la cuestión competencial y respecto de la articulación de los controles o la tutela hacia el municipio. En este último caso el profesor Parejo Alfonso, al no creer que el municipio fuese una entidad política, dotada también de autonomía política, sostenía que debían ser otras entidades territoriales como las CCAA, dotadas de una verdadera autonomía y significación política de acuerdo con su criterio, las que ejercieran tales controles sobre el municipio como Administración, como ente legítimamente tutelado.

externalizarse, es decir, centrarse en fórmulas de control administrativo de pura legalidad lejos de todo riesgo de politización²⁸⁹.

2.2.1.1.5. Un debate ya clásico: ¿autonomía política o autonomía administrativa?

Hasta ahora hemos expuesto unas notas básicas y esenciales acerca del principio de autonomía local, y cuál es la interpretación que nos parece más acorde con una lectura garantista de nuestro texto constitucional, desde una perspectiva municipalista. Ahora nos ocuparemos del clásico debate que ha tenido lugar en sede jurisprudencial y doctrinal acerca del carácter político o meramente administrativo de la autonomía de los entes locales.

La discusión podría parecer obsoleta, pero desafortunadamente no lo es. Todavía no ha devenido en un debate pacífico el de reconocer que nuestros municipios son instituciones y entidades políticas, y no solo administraciones. No hace demasiados años que nuestro TC aducía que las entidades que gozan de una verdadera autonomía política eran las CCAA en contraposición a la autonomía de la que disponen las entidades locales²⁹⁰. Y del mismo modo sucede en el ámbito doctrinal donde nos encontramos con opiniones, a las que les cuesta reconocer de forma tajante el carácter político del municipio, y de su autonomía²⁹¹. En esta línea, la tendencia jurisprudencial marcada por el TC y la doctrina han diferido sustancialmente, pues mientras que el alto Tribunal ha mantenido una línea más homogénea desde 1981, tendente a la negación del carácter político de la autonomía municipal, la doctrina ha seguido un desarrollo marcadamente distinto.

El periodo comprendido entre 1981 y 1985 fue clave para las entidades locales y su regulación jurídico-constitucional en nuestro ordenamiento. La jurisprudencia emitida por nuestro TC, a la luz de la teoría germánica de la garantía institucional de la autonomía local introducida en España por el profesor Luciano Parejo Alfonso, comenzó a asentar las bases para la consideración del municipio como un ente de naturaleza administrativa. Antes de acoger la teoría de la garantía institucional de la autonomía local el TC ya había expuesto su posición en este debate en la STC 4/1981 de 2 de febrero, con ocasión del pronunciamiento emitido en el marco de un recurso de inconstitucionalidad sobre determinadas leyes preconstitucionales, donde reconoció que las entidades locales tenían una autonomía administrativa, y las CCAA una autonomía superior a ésta²⁹².

El siguiente pronunciamiento clave del TC fue el realizado en la STC 32/1981, donde mostró su criterio acerca de la garantía de la autonomía local, por medio de la teoría de la garantía institucional. Aunque más tarde nos encargaremos de exponer con detalle los extremos de la garantía institucional, baste realizar una sucinta referencia a la misma, tal

²⁸⁹ Miguel Sánchez Morón, *op.cit.*, p.222.

²⁹⁰ STC 111/2016.

²⁹¹ Antonio Cidoncha Martín, “El significado constitucional de la autonomía local”, *op.cit.* pp. 79 y 80.

²⁹² STC 4/1981, FJ3

y como se determinó a partir de la jurisprudencia de 1981. La teoría de la garantía institucional surge con la intención de articularse como mecanismo protector de la autonomía local preservada en la Constitución frente a su posible transgresión por el legislador. Dados los silencios constitucionales acerca de este principio, el actor principal a cargo de la configuración jurídica del principio de autonomía local es el legislador. Es, por este motivo, por el cual suele reconocerse al principio de autonomía como un principio “de configuración legal” y no tanto de configuración constitucional, pese a que puedan inferirse algunos límites infranqueables de su regulación constitucional.

En este sentido, la teoría de la garantía institucional, tal como el TC la delimitó en la STC 32/1981, estipulaba un límite negativo al legislador, el de no reducir las competencias en sede local hasta el punto de desnaturalizar la institución. De ahí que el nombre de la garantía institucional sea muy acertado, pues lo que pretende preservar no es tanto el ejercicio autónomo de la institución, sino la pervivencia de la institución misma y un mínimo de competencias necesarias para que la institución no se desnaturalice y continúe siendo, al menos, reconocible. Con su exposición, el TC también expuso un límite en positivo: el municipio tendrá derecho a participar en cuantos asuntos le atañen y, para ello, tendrán que asignársele las funciones necesarias. Esto es, si la Constitución garantiza que la autonomía se presume en el marco de la gestión de sus respectivos intereses, habrá que asegurar, como mínimo, que el municipio pueda participar en la gestión de aquellos asuntos considerados “de interés municipal” y, como vehículo para ello, se le asignarán ciertas competencias como título habilitante para proceder a tal participación.

El periodo de tiempo reseñado (1981-1985) fue especialmente relevante para la ulterior comprensión doctrinal y jurisprudencial de lo local en España. Primero, porque fue entonces cuando comenzaron a emerger los pronunciamientos doctrinales tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978 sobre la nueva configuración constitucional de las entidades locales. Buena parte de la doctrina reaccionó en contra de la opinión jurisprudencial, pero también hubo sectores que, apoyándose en la misma, mostraron una posición negativa hacia el reconocimiento del carácter político del municipio. Y segundo, porque el 4 de abril de 1985 entraba en vigor la LRBRL, una ley que se encargaría de regular el grueso del funcionamiento de nuestras entidades locales, y también de su autonomía. El espíritu que guio esta ley fue la ya sentada jurisprudencia del TC.

Una vez había asentado la senda constitucional para dar cabida al margen político del legislador (estatal o autonómico) en la regulación de las EELL, el TC continuó de manera reiterada negando la dimensión política de la autonomía local. Así sucedió en 1989, a través de la STC 214/1989, cuando reconocía que “la Constitución no configura ni los intereses ni el haz mínimo de competencias que deberá identificar el legislador ordinario, aunque éste encuentra un límite precisamente en la misma garantía constitucional de la autonomía local, que es administrativa y, por ende, cualitativamente diferente de la de las Comunidades Autónomas que el mismo T.C. ha adjetivado como política” (FJ 11, E.). Continuó con el mismo criterio en años posteriores, sosteniendo que la autonomía de CCAA y de EELL es “de distinto cariz” (STC 11/1999, FJ4), que es “sustancialmente

diferente” (STC 132/2012, FJ 7), o que “la autonomía local se diferencia de la autonomía política de las Comunidades Autónomas” (STC 111/2016). Lo cual, daba un amplio margen al legislador para su delimitación, dados los silencios constitucionales en la materia (SSTC 240/2006, de 20 de julio, FJ 8, y 103/2013, de 25 de abril, FJ 6).

La nota más obvia y fundamental que caracteriza al municipio, que lo diferencia de los entes meramente administrativos, y que el Tribunal Constitucional no supo (o no quiso) ver es que éstos realizan el principio democrático. Su sustancia política y sus potencialidades democráticas son innegables. Cuanta más capacidad política tiene el Estado, o en general, el legislador de la índole que sea, en la configuración de la regulación de las entidades locales, menos margen de actuación política y de decisión democrática se deja al municipio, y mayor es el adelgazamiento de la democracia local. A diferencia de los sujetos administrativos, que están vinculados positivamente a la ley porque tienen el derecho-deber de desempeñar las competencias que le asigna el ordenamiento jurídico y, a la par, única y exclusivamente pueden ejercitar aquellas aunque se les confiera un cierto grado de discrecionalidad en su ejercicio, los ayuntamientos, como sujetos políticos, están vinculados a la ley de forma negativa, “pueden hacer o no hacer todo aquello que la ley no les prohíbe”²⁹³, aspecto que responde a su legitimación democrática.

Respecto de las tendencias doctrinales, por una parte, están los pronunciamientos que siguiendo la jurisprudencia sentada por el TC a partir de 1981 (principalmente a través de las STC 4/1981 y 32/1981) han negado esa naturaleza política de la autonomía local²⁹⁴, aunque de forma más nominal que sustancial, pues a la par que negaban el reconocimiento de la sustancia política en lo municipal, aducían la existencia innegable del elemento democrático en la escala local o la insoslayable necesidad de depositar ciertas prerrogativas en sede del municipio como exigencia que se infiere con facilidad del texto constitucional de 1978. Es, por antonomasia, la postura *sui generis* del profesor Luciano Parejo que, pese a su reiterada negación de la autonomía política en sede local, reconoce que el principio democrático y el autogobierno del municipio son innegables en la regulación jurídica de las entidades locales. Especialmente reseñable en este sentido es que el profesor Luciano Parejo fue el responsable de la introducción de la teoría de la garantía institucional de la autonomía local de origen germánico en la doctrina española, junto con Antonio Embid Irujo, sobre el precedente ya sentado por Nicolás Pérez Serrano. La diferencia entre la doctrina y la jurisprudencia es que, mientras que la primera fue abriéndose progresivamente hacia el reconocimiento de una autonomía política

²⁹³ *Ibidem*, p.170.

²⁹⁴ Del autor Luciano Parejo Alfonso, baste con citar su más célebre obra, *Garantía institucional y autonomías locales*, *op.cit*; Además, véase en este sentido Luis María López Guerra, *Introducción al Derecho Constitucional* (Valencia: Tirant lo Blanch, 1994): pp. 178-181; Manuel Aragón Reyes, “El tratamiento constitucional de la Autonomía local”, en *Organización territorial del Estado (administración local) [Jornadas de Estudio]* Vol. I (Madrid: Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, 1985): 463-495; Baldomero Ruiz Cuadrado “La autonomía local y su defensa”, *Anales de Derecho. Universidad de Murcia* 16 (1998): 210-215.

consagrada en la Constitución a favor del municipio²⁹⁵, la jurisprudencia no lo hizo ni lo ha hecho, ni al principio, ni al final.

La negación del carácter político de la autonomía local se debe a unos motivos comunes y reconocibles tanto en sede doctrinal como en jurisprudencial. La identificación de tales motivos es repetitiva, generalmente homogénea y fácilmente identificable entre la corriente doctrinal que aboga por la negación de la sustancia política (y, por implicaciones directas, democrática) en lo municipal.

En primer lugar, partiendo de lo más básico, aquellos que se sitúan en esta posición se dejan llevar por esa tradicional tendencia a considerar el municipio como “brazo ejecutor”²⁹⁶ de las políticas del Estado, en quien verdaderamente reside el poder político. Pero esta tradicional posición carece en la actualidad de lógica jurídico-constitucional, pues el principio de descentralización de nuestro Estado social y democrático de Derecho configura el reparto del poder político en distintas instancias territoriales entre las cuales se encuentra el municipio; y con base a ello, confiere autonomía para la gestión de los respectivos intereses que se depositen en cada una de tales instancias (art. 137 CE). Es sencillo, si no se hubiera querido dotar al municipio de carácter político y de autonomía política no se hubiera situado como una instancia de descentralización del poder político del Estado, ni se le hubiera concedido autonomía (de administración, y también de gobierno) para la gestión de sus respectivos intereses.

En segundo lugar, es un argumento reiteradamente utilizado, tanto por el TC como por la doctrina que mantiene esta posición, la de incurrir en el agravio comparativo entre CCAA y entidades locales. Se esgrime que, mientras que las primeras disponen de verdadera autonomía política, a las segundas se les confiere autonomía administrativa. De esta comparativa derivan las dos siguientes diferenciaciones que sostiene este sector de la doctrina, pues mientras las CCAA disponen de potestad legislativa y su ejecutivo está separado de su legislativo, las entidades locales no. Hemos de entender al respecto de la primera consideración que, aunque las entidades locales no gozan de potestad legislativa, sí cuentan con potestad normativa, cuestión que se comprueba con facilidad especialmente en el ámbito tributario, como ya hemos mantenido.

Es innegable que existen diferencias sustanciales entre la autonomía de las Comunidades Autónomas y la autonomía del municipio, a la luz del texto constitucional. El principio de autonomía del que habla el artículo 2 CE es distinto al principio de autonomía que recoge el artículo 140 CE. El ente autonómico, en virtud de su potestad legislativa, tiene capacidad para regular sobre el interés general. El ente municipal, aunque también, deberá

²⁹⁵ Esta cuestión puede apreciarse en la lectura cronológica del autor. Primero, en *Garantía institucional y autonomías locales op.cit*, mantiene una postura que, más tarde, sin abandonar su esencia, va atemperando, tal y como puede comprobarse en *Constitución, municipio y garantía institucional, op.cit.* y “Relaciones interadministrativas y...”*op.cit.*

²⁹⁶ Jesús Ángel Fuentetaja Pastor, *op.cit.*

acotar tu potestad normativa a los intereses locales, es decir, circunscribirse a un ámbito más limitado²⁹⁷. Pero, que la autonomía municipal deba adscribirse a un ámbito más acotado, no implica que la sustancia política intrínseca a la misma sea discutible. Utilizar como subterfugio la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas para negar la sustancia democrática y política del municipio no es correcto porque equivale a comparar dos cuestiones que son política y jurídicamente independientes. El alcance y objeto de las decisiones que se tomen desde las autonomías será distinto del municipal, pero esto no mengua la significación política del ente municipal *per se*. Este es el planteamiento que consideramos erróneo en sede jurisprudencial, pues pese a que compartimos que ambos entes territoriales disponen de una autonomía de distinto cariz, no estamos de acuerdo en que esta cuestión, que resulta evidente, adelgace la sustancia política y democrática de aquello que se decide en sede del municipio.

En tercer lugar, otro de los motivos sobre los cuales incide esta corriente doctrinal para justificar su criterio es la falta de separación entre ejecutivo y legislativo en sede de la organización interna del municipio. Respecto de esta cuestión, no encontramos relación de causalidad alguna entre el motivo esgrimido y la negación de la dimensión política de la autonomía de los entes municipales. Este es también el argumento utilizado en la STC 111/2016 como premisa para el reconocimiento de la autonomía política de la CCAA, frente a la autonomía de las EELL. El hecho de que el principio de separación de funciones no tenga un reflejo directo en el funcionamiento interno de los ayuntamientos no quita que tales instituciones dispongan de un órgano deliberativo, el Pleno. Profundicemos, si se quiere, en la interiorización de este principio a nivel municipal para consolidar el sistema de frenos y contrapesos, pero no neguemos el carácter político de los resultados que se derivan de su órgano asambleario. El Pleno, además, se encuentra compuesto por los diversos grupos políticos que ostentan representatividad en la corporación. Constituye, por tanto, una asamblea un tanto atípica, pues está presidida por el alcalde, que representa el poder ejecutivo del municipio, pero no deja de ser representativa del cuerpo municipal y de tener carácter deliberativo. Mantener esta postura equivale a sostener que los Reales-Decretos leyes no derivan de la capacidad política del Gobierno, una postura que nadie se atreve a sostener. Recordemos, en este sentido que, en los modelos parlamentarios, como es el caso español, la línea divisoria que salvaguarda el principio de separación de poderes es cada día más difusa, tanto a nivel estatal como a nivel autonómico²⁹⁸.

No encontramos un soporte constitucional sólido y riguroso en estos argumentos. Otra cuestión bien distinta es que fundemos la diferencia entre la autonomía de la que disponen las CCAA y las entidades locales en el grado de concreción con que fueron previstas unas

²⁹⁷ Aunque las entidades locales tienen, incluso, por vía de algunos Estatutos de Autonomía, iniciativa legislativa. Por ejemplo, el Estatuto de autonomía de Extremadura así lo dispone en su artículo 23, aunque esta opción todavía no ha sido desarrollada mediante Ley.

²⁹⁸ Juan José Solozábal Echavarría, “Sobre el principio de la separación de poderes”, *Revista de estudios políticos* 24 (1981): 215-234.

y otras entidades territoriales en el texto constitucional. Este es el motivo en el que, a nuestro criterio, se diferencia verdaderamente la dimensión política de la autonomía de la cual disponen las CCAA y las entidades locales. Mientras que la autonomía de las primeras está mucho más positivizada, detallada y, por tanto, garantizada en la CE, la otra no. Perspectiva, además, que coincide con el relato constituyente sobre la desatención de las entidades locales en la construcción de nuestro modelo territorial. Pero, el hecho de que las entidades locales no dispongan de una regulación constitucional tan detallada como las CCAA no habilita a su desnaturalización como entidades políticas, con autonomía política.

No es baladí detenerse en el sentido político o administrativo del municipio y de su autonomía. La diferencia entre lo administrativo y lo político puede ser en ocasiones compleja²⁹⁹, pero la necesidad de delimitarla existe desde el momento en que la interpretación del municipio como mera administración tiene consecuencias negativas para el mismo como entidad territorial, y para el conjunto de nuestro Estado desde el prisma democrático.

2.2.1.2. Suficiencia financiera de las haciendas locales (142 CE)

Si hasta ahora hemos mantenido que la principal característica de la autonomía local es el depósito del poder político en sede municipal para la gestión de sus respectivos intereses, bajo su propia responsabilidad y sin injerencias externas e indebidas, y que tal cosa solo podrá conseguirse por medio de la atribución de competencias en favor del municipio, ahora debemos dar un paso más, pues no será posible la ejecución de unas determinadas competencias atribuidas formalmente al municipio si no se cuenta con un soporte material que permita tal ejecución. En el concepto de autonomía local lo político y lo financiero son dos caras de una misma moneda. Con Alfredo Galán compartimos que “la financiación debe ser entendida, de este modo, como un elemento más del propio concepto de competencia: para que la atribución competencial sea efectiva, la entidad destinataria debe disponer de los medios necesarios para su ejercicio, incluidos los económicos”³⁰⁰.

La vertiente financiera de la autonomía local expresada en el texto constitucional de 1978 en el artículo 142 CE es ese soporte material de su expresión política y administrativa, y así puede corroborarse tras una lectura conjunta de los artículos 137, 140, 142 y 156 CE, compendio al que debe añadirse el artículo 9 CEAL³⁰¹ como guía para el debido entendimiento del binomio político-financiero de la autonomía de nuestros municipios.

²⁹⁹ Ramón Martín Mateo, “El gobierno municipal”, *op.cit.*, p.412; Joaquín García Morillo, *op.cit.*, p.28.

³⁰⁰ Alfredo Galán Galán, *op.cit.*, p. 23.

³⁰¹ Francisco Javier Durán García, *La fusión de municipios como estrategia* (Madrid: Dykinson S.L, Colección Derecho Administrativo, 2016): p. 41; Javier García Roca, “El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* 282 (enero-abril, 2000): 67.

La Constitución de 1978, a diferencia de lo que ocurre con las CCAA, sí prevé un principio de suficiencia financiera respecto de las haciendas locales porque el constituyente era consciente de la situación de histórica precariedad de la que partían las haciendas locales en 1977.

Como premisa para la comprensión de este concepto debemos partir de unas ideas básicas extraíbles de la literalidad del artículo 142 CE, en conjunción con el resto del articulado al que acabamos de hacer referencia. En primer lugar, el artículo 142 CE comienza prescribiendo que “las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas”. En este sentido podemos identificar que el artículo 142 CE en su primera oración hace referencia a dos cuestiones. La primera ¿de qué deberán disponer las haciendas locales? y, la segunda, ¿para qué deberán disponer de tal cosa? Ninguna de ambas preguntas tiene actualmente una respuesta unívoca. Si nos situamos en la primera, tenemos que la Constitución habla de “medios suficientes”, pero aclarar qué es lo suficiente no es una tarea sencilla. Así lo ha puesto de manifiesto la jurisprudencia constitucional, que ha dejado en manos del legislador la tarea de resolver e interpretar la cuantía de lo suficiente³⁰². En el caso de la segunda, el texto constitucional es más concreto, pues especifica que la suficiencia sirve “para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas”. Esta última determinación vendrá, a su vez, ligada a la problemática de los intereses y de las competencias, pues las funciones que la ley asigne a las entidades locales se materializarán por medio de una competencia, cuyo trasfondo será la existencia de un interés local, tal como establece el artículo 137 CE.

En segundo lugar, el artículo 142 continúa determinando una secuencia de actores llamados a realizar el principio de suficiencia financiera. Así, establece que para garantizar que tal principio se cumpla, las entidades locales “se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”. La redacción del enunciado que acabamos de reproducir, algo defectuosa, no deja patente cuestiones clave en la regulación constitucional sobre la suficiencia financiera. Por ejemplo, si la participación de las entidades locales en los tributos de las Comunidades Autónomas se refiere tan solo a participación en sus tributos propios o, en general, en sus tributos. O si existe una simultaneidad en los actores llamados a procurar la materialización del principio de suficiencia financiera. Esto es, ¿son los municipios los que deben garantizarse a sí mismos su suficiencia de medios, y solo después el Estado y las Comunidades Autónomas se conciben como responsables de su garantía? O, ¿son los tres niveles de gobierno (estatal, autonómico y local) los que deben procurar la suficiencia financiera de las haciendas locales de manera simultánea?

De acuerdo con ambas prescripciones, podemos identificar que el enunciado del artículo 142 CE se compone de dos partes, susceptibles de una interpretación abierta, una primera donde identificaremos de qué medios deberán disponer las haciendas locales y para qué

³⁰² STC 179/1985

cosa, y una segunda en la cual trataremos la secuencia de actores mencionada, y en qué grado éstos deberán contribuir a la materialización del mandato de suficiencia.

2.2.1.2.1. ¿Qué es y para qué está prevista la suficiencia de medios?

La autonomía local en su vertiente financiera está compuesta por dos parcelas: la tributaria y la presupuestaria³⁰³. La primera hace referencia a cómo allegar ciertos recursos en sede municipal, la segunda a cómo emplear tales recursos a través de la toma de decisiones políticas, en el marco de los intereses municipales³⁰⁴. Teniendo en cuenta ambas consideraciones, podemos entender que el primer enunciado del artículo 142 CE implica, de un lado, que los municipios deberán disponer de suficientes medios, y de otro, que tal suficiencia está ligada a su ámbito competencial. De tal forma que los municipios han de tener recursos suficientes para gastarlos, con autonomía, en el ámbito competencial que el ordenamiento jurídico les asigne. De aquí no solo se desprenden consecuencias para la parcela del ingreso, que deberá ser suficiente, y para la parcela del gasto, que deberá ser en el marco de sus competencias, sino también para el modo en que tal gasto se lleve a cabo, que deberá ser de forma autónoma.

Por eso no es casualidad que lo financiero se haya caracterizado tradicionalmente como "complemento y presupuesto" de la autonomía local³⁰⁵ o como "complemento inexcusable" de tal autonomía³⁰⁶. Porque, primero, la suficiencia financiera en la vertiente del ingreso se sujetará a aquello que entendamos por intereses locales, en virtud de los cuales el ordenamiento jurídico determinará unas competencias en favor del municipio, que se concretarán a través de unas determinadas funciones asignadas por la ley. La Constitución acepta que los ingresos de que dispondrán los municipios deberán ser proporcionalmente suficientes en relación con el desempeño de unas determinadas competencias. De ahí la necesaria correlación entre medios y fines, entre financiación y competencias. Garantizar el principio de suficiencia financiera implica dotar de unos recursos, que se alineen con los fines asignados al municipio y que, adicionalmente, permitan a sus representantes poder gastar tales recursos con un margen de discrecionalidad suficiente en el ejercicio de sus opciones políticas.

Esto es lo que diferencia la suficiencia financiera de la financiación complementaria. La financiación complementaria de la que disponen los municipios, por ejemplo, ligada a

³⁰³ Es lo que algunas autoras como Almudena Marazuela optan por llamar autonomía *ad intra* y autonomía *ad extra*, *op.cit.* pp. 273 y 274.

³⁰⁴ Fátima Pablos Mateos, *Autonomía y suficiencia financiera de la hacienda municipal* (Pamplona: Aranzadi, 2016): p. 124.

³⁰⁵ Albi, *La crisis...op.cit.* p.,300; Entrena Cuesta, "Comentario al artículo 142 de la CE" en *Comentarios a la Constitución* F.Garrido Falla, (dir.) 3ª edición, (Madrid: civitas, 2001), p.2460; Manuel Medina Guerrero, *op.cit.*, p. 40; María Teresa Salvador, *op.cit.*, p. 40; Ramón País, *op.cit.* p. 526; Alguna jurisprudencia en el mismo sentido: SSTC 237/1992, 87/1993, 233/1999 y 104/2000.

³⁰⁶ SSTC 233/1999; 166/1998; 171/1996; 68/1996; 135/1992; 201/1988; 179/1985. Adicionalmente véase Maria Teresa Salvador, *op.cit.*, p. 40.

una subvención, o a los recursos sujetos a la prestación de una competencia delegada, no responde a los fines de la suficiencia financiera porque no se encamina a garantizar “el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas”, en el marco de la gestión autónoma de sus propios intereses. Se orienta, muy al contrario, a cumplir con una directriz previamente decidida por otra instancia de gobierno. Sin embargo, en la práctica, la financiación complementaria está sirviendo para financiar a los municipios con carácter estructural, con evidentes consecuencias para la democracia local, dada la afectación de su autonomía política.

Y, segundo, porque una vez se cuenta con medios suficientes, los representantes municipales deberán poder tomar decisiones políticas que les permitan actuar con cierto margen de discrecionalidad en el ejercicio de sus funciones. Esto es, los recursos con los cuales se prevé que operen las entidades locales responden a un fin, el ejercicio de su autonomía política. Estos entes no deben disponer de recursos necesarios para que sean otros actores los que tomen las decisiones políticas por ellos. La CE parte, por tanto, de una suficiencia de ingresos que permita una autonomía en el gasto. O, dicho de otro modo, que nuestros municipios dispongan de “recursos propios y capacidad de decisión sobre el empleo de estos recursos”³⁰⁷.

Ahora bien, si concretar qué son los intereses locales es una tarea difícil, aún más problemático resulta responder a la pregunta de qué es lo suficiente, pues ni las concreciones constitucionales acerca de la misma dan demasiadas pistas sobre su correcta interpretación, ni los actores a cargo de su garantía han adquirido un especial compromiso al respecto, como veremos en el siguiente epígrafe. El intérprete supremo de la Constitución se ha resistido a pronunciarse en reiteradas ocasiones³⁰⁸ acerca de este extremo para aclarar qué es lo suficiente, esgrimiendo que ante ciertas dudas interpretativas su opción es preservar la esfera de decisión propia del legislador democrático.

Ha de tenerse en cuenta, para responder de manera más completa a las preguntas que titulan este epígrafe, la diversidad de realidades locales presentes en nuestro país, pues no cuesta lo mismo prestar una competencia en el medio rural que en el medio urbano; en una isla que en la península; en una pedanía que en una cabecera comarcal; o en una ciudad que aglutine cientos de miles de habitantes como Sevilla que en un pequeño municipio del Pirineo aragonés. Por eso, refiriéndonos al siguiente epígrafe, así como a esa tendencia del Tribunal Constitucional a dejar en manos del legislador la definición de

³⁰⁷ Juan José Ferreiro Lapatza, “Principios constitucionales informantes de la hacienda local”, en *Organización territorial del Estado (administración local)* Vol.1 (Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1985), 210; Eva Nieto Garrido, “El estatuto constitucional de los entes locales”, en Antonio López Castillo y Antonio Arroyo Gil (dirs.), *Garantías y límites de la autonomía local* (Madrid: Fundación democracia y gobierno local, 2022), pp. 50-55.

³⁰⁸ Manuel Medina Guerrero, “La garantía constitucional de la suficiencia financiera de las entidades locales”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)* 1 (2003): 38-57. Asimismo, véase, entre otras las SSTC 179/1985 y 192/2000.

lo suficiente, es especialmente importante que las CCAA se inmiscuyan en la garantía de la suficiencia financiera, dado que la escala autonómica, por su posición y mayor cercanía a las entidades locales, presumiblemente presentan una mayor consciencia acerca de las particularidades de cada territorio, de cara a prever la adecuación entre medios y fines necesaria para determinar los recursos suficientes de los entes municipales.

2.2.1.2.2. ¿Quién está llamado a procurar la suficiencia y cómo ha de garantizarse?

Tras haber expuesto con qué medios han de contar los municipios (con los suficientes) y para qué deben disponer de éstos (para el ejercicio de sus funciones), el segundo enunciado del artículo 142 CE expresa, por una parte, la secuencia de actores implicados en la garantía del principio de suficiencia: los municipios, el Estado y las CCAA. Y, por otra, cómo han de garantizar tal suficiencia, disponiendo, primero, que los municipios “se nutrirán fundamentalmente de tributos propios”, y después “de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”. Los llamados a procurar su suficiencia de medios son los propios municipios, que a través de sus propios tributos abastecerán sus haciendas, y el Estado y las CCAA, que deberán acudir en su auxilio articulando vías de coparticipación en sus ingresos tributarios en beneficio de los entes locales.

2.2.1.2.2.1. Los municipios

El artículo 142 CE expresa que la suficiencia financiera de las haciendas locales se deberá alcanzar “fundamentalmente” mediante tributos propios, además de mediante la participación en los del Estado y las Comunidades Autónomas. En el plano municipal, este enunciado se encuentra interconectado con el artículo 133 CE, que establece que “las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos”, en virtud de su facultad de autonormatividad, como expresión de su autonomía política.

Pese a esta primera prescripción, según la cual los municipios son los primeros llamados a garantizar su suficiencia de medios, en España nos encontramos con un obstáculo insalvable que impide que tal previsión se materialice en todo el territorio: el reducido tamaño de los municipios españoles, hoy agravado por el reto demográfico. A fecha de 2023, España cuenta con un total de 47.615.034 habitantes y de 8.132 municipios. En 6.671 municipios tan solo viven 7.538.929 habitantes. Esto implica que en más del 80% de la superficie total que abarca el país tan solo vive un 20% de la población, concentrándose el resto en el 20% del territorio. En esta primera previsión acerca de la garantía de la suficiencia de medios, la Constitución no hace diferenciación alguna entre pequeños municipios rurales³⁰⁹ cuya media de población es ínfima, y grandes ciudades, como Madrid o Barcelona, cuyas cifras de población alcanzan millones de habitantes. Sin embargo, sus posibilidades de alcanzar los recursos suficientes para prestar sus

³⁰⁹ Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.

competencias a través de sus tributos propios variarán, en gran medida, en función del número de vecinos presentes en una determinada localidad.

Aunque realizaremos un diagnóstico sobre los fenómenos cuya materialización reporta efectos perniciosos para los municipios españoles en el tercer capítulo de la presente tesis doctoral, hemos de hacer una sucinta introducción sobre la afectación de las haciendas locales a causa de los mismos, con el fin de resaltar la relevancia de los demás actores, al margen de las propias entidades municipales en la garantía del principio de suficiencia financiera enunciado en el art. 142 CE. El fenómeno de la despoblación tiene serias y graves consecuencias dado que los municipios con menos población, que en España son los más numerosos, se verán perjudicados e incluso imposibilitados a alcanzar esa suficiencia financiera por medio de tributos propios. En tales territorios, pese a que las prestaciones encomendadas al municipio han de seguir llegando a los habitantes del mismo, las posibilidades de obtener ingresos son ínfimas porque la población que tributa en el territorio, y de la que se obtienen tales ingresos, es muy reducida. Como es evidente, su autonomía política se verá directamente afectada, pues al final, son las haciendas locales las que posibilitan el despliegue de opciones políticas³¹⁰.

El reto demográfico, junto con la ultra-fragmentación de la planta local española (dada su división en 8.132 municipios), también repercutirán en la misma capacidad de gestión para la liquidación y la recaudación de tales ingresos de naturaleza tributaria, pues el reducido tamaño de las administraciones y los pocos medios de personal de que disponen la mayor parte de los ayuntamientos españoles ofrecen una fotografía clara y evidente. Frente a la España abarrotada, la España vacía se encuentra con serias dificultades para obtener suficientes recursos y, de este modo, ser autónoma en el desempeño de las funciones asignadas a sus representantes. La satisfacción de la suficiencia financiera por medio del establecimiento y exigencia (133 CE) de tributos propios beneficiará a los municipios de grandes dimensiones y perjudicará a los municipios de pequeñas dimensiones.

En tales circunstancias y, al margen de no estar expresamente previsto en el artículo 142 CE, las Diputaciones provinciales realizan una importante labor asistencial hacia sus municipios en el plano financiero, pues destinan numerosos recursos en beneficio de los mismos, dadas sus carencias estructurales, sobre todo en el plano de sus recursos disponibles. La financiación que reciben los entes municipales proveniente de las Diputaciones suele ser, en la mayoría de las ocasiones, financiación condicionada al cumplimiento de un fin, es decir, aquella con la que (teóricamente) no debe alcanzarse la suficiencia de medios pero que, materialmente, sí está sirviendo para realizar prestaciones básicas de titularidad municipal.

Dada la situación descrita, ha de reforzarse la idea con la que continúa el artículo 142 CE, que expresa que tal suficiencia no solo deberá cubrirse con los tributos de naturaleza local,

³¹⁰ Fátima Pablos, *op.cit.*, pp.343-346; Francisco Javier Durán García, *op.cit.* pp. 13 y 83-89.

sino también con la “participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”. De tal modo, la Constitución cierra expresamente la secuencia de los actores implicados en la garantía del principio de suficiencia financiera inmiscuyendo a otros entes que no solo son los locales a través de sus tributos propios.³¹¹

2.2.1.2.2.2. Coparticipación incondicionada

Antes de entrar en el análisis de la secuencia de actores obligados por el mandato de suficiencia financiera del artículo 142 CE conviene reseñar dos notas fundamentales acerca de la forma a la que ha de adecuarse la participación de las entidades locales en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.

La primera nota se desprende expresamente del texto constitucional, y ha sido propugnada en la reciente STC 40/2021 respecto de las Comunidades Autónomas, aunque sus pronunciamientos pueden hacerse extensibles al Estado. En el artículo 142 CE se establece que las entidades locales han de participar en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas. Esto significa, de un lado, que debe materializarse una verdadera coparticipación, es decir, que las transferencias realizadas por el Estado o las Comunidades autónomas deben sujetarse a la evolución de la recaudación de los tributos coparticipados. El importe de la transferencia realizada en función de la coparticipación prevista en el artículo 142 CE no puede ser fija, lo cual, supondría una previa y subjetiva decisión por parte del Estado o de la Comunidad Autónoma respecto de la concreta cantidad transferida a la entidad local. Debe ser variable, cuyo importe venga fijado de acuerdo con criterios objetivos y en función de la recaudación de la cesta de tributos coparticipados.

No existe en la Constitución un modo concreto a partir del cual deban articularse tales opciones de coparticipación; no obstante, *a priori*, existen dos alternativas. La primera consistiría en ceder parcial o totalmente la recaudación de tributos hacia las entidades locales, opción que resultaría prácticamente inviable dada la imposibilidad material de asumir esta tarea por parte de los municipios españoles a causa del reducido tamaño de sus administraciones, del poco personal a su servicio o, en general, de su falta de medios oportunos para desempeñar esta labor. Lo cual, supone que no nos decantemos por la conveniencia de articular un modelo de cesión de la recaudación por parte de los entes municipales, por falta de viabilidad. La segunda sería crear un fondo incondicionado sujeto a una cesta de tributos, de manera que, el importe que reciban los municipios en relación con dicho fondo varíe en función de la evolución de la recaudación de tales tributos.

La segunda nota no se desprende expresamente del texto constitucional, pero podemos llegar a ella como conclusión lógica tras la lectura del Capítulo I y II del Título VIII de la

³¹¹ *Ibidem*, pp. 39 y 40.

Constitución. En el caso de que los municipios se vean imposibilitados para llegar a la suficiencia a través de sus tributos propios y hayan de servirse de su participación en los tributos del Estado y de las CCAA, las transferencias realizadas en virtud de tal mandato no pueden ser transferencias condicionadas. Los entes locales deberán alcanzar la suficiencia a partir de ingresos de naturaleza tributaria, los demás ingresos, como su propio nombre indica, deberán complementar los recursos que tales entidades ya tengan para poder prestar sus competencias básicas.

Los ingresos que hoy reciben muchas de nuestras entidades locales y que tienen carácter complementario no son los ingresos previstos constitucionalmente para que los municipios alcancen la suficiencia financiera, son ingresos complementarios que se ceden con carácter meramente coyuntural³¹². Y, ¿por qué mantenemos que esto se desprende implícitamente del texto constitucional? Porque la suficiencia financiera sirve, principalmente, para la materialización de la autonomía política. Los recursos complementarios articulados por el Estado, por las CCAA y hasta en la práctica por las Diputaciones provinciales en favor de los municipios, se otorgan a condición del cumplimiento de un determinado fin preestablecido por la entidad que da acceso a tales recursos.

Se toma la decisión de dotar a un determinado municipio, de una determinada cantidad, para la realización de un determinado objetivo sin que el propio municipio beneficiario pueda participar en tal decisión. Lo cual equivale a una decisión política previamente tomada por otra entidad sobre la cual el municipio solo podrá ejecutar, pero no decidir. Que esta vía financiación se haya convertido en la regla general y sirva, además, para financiación competencias básicas del municipio, resulta contrario a las previsiones constitucionales porque nuestra norma suprema otorga a los municipios la libertad para decidir en qué, cuándo y cómo quieren destinar sus recursos, en virtud de su autonomía, con el único límite que establezca la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.

En un primer momento fue nuestro Tribunal Constitucional el que dio apariencia de constitucionalidad a la condicionalidad de los fondos articulados en virtud el artículo 142 CE. En la STC 150/1990 se puso de manifiesto la vulneración del principio de autonomía local por el Fondo de Solidaridad Municipal constituido en la *Ley de la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Madrid 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid*. El motivo por el cual se planteó el recurso fue precisamente que, los medios puestos a disposición en virtud del fondo controvertido estaban destinados a inversiones de carácter local, pero tales inversiones serían discrecionalmente seleccionadas por la Comunidad de Madrid, sin que mediasen criterios objetivos de reparto. Lo cual, infringía la posibilidad de que todos los ayuntamientos de la Comunidad dispusiesen libremente del importe proveniente del ente autonómico, en pie de igualdad. El alto Tribunal estimó que “los arts. 140 y 142 de la Constitución no prescriben, con alcance general, que los ingresos que perciban las Entidades locales en concepto de

³¹² Jesús Ángel Fuentetaja Pastor, *op.cit.*, p. 110.

participación en los tributos del Estado o de las Comunidades Autónomas hayan de quedar a la entera y libre disponibilidad de aquellas corporaciones. No exigen que dicha participación se instrumente, en cualquier caso, mediante transferencias o subvenciones incondicionadas de fondos estatales o autonómicos a las Haciendas locales”. Por tanto, no consideró que se estuviese realizando un uso indebido de las responsabilidades autonómicas en virtud del principio de suficiencia financiera (art.142 CE).

Recientemente rectificó su criterio a través de la STC 40/2021, y se alineó con una postura más proclive a la garantía de la autonomía política del municipio, reconociendo que, efectivamente, los fondos condicionados no son un medio pertinente para garantizar la suficiencia financiera de las entidades locales. En la mentada STC se resolvía un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por cincuenta y tres senadores del Grupo Parlamentario Socialista contra el *Decreto-ley 6/2020, de 2 de julio, de la Junta de Castilla y León*, en los que se modificaban determinados aspectos de la *Ley 10/2014, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y de financiación de las entidades locales vinculada a los ingresos impositivos de la Comunidad de Castilla y León*. En lo que respecta a nuestro objeto de estudio, la norma impugnada ponía a disposición de los municipios de la Comunidad dos fondos. Uno llamado “Fondo de participación de los impuestos propios de la Comunidad”, incondicionado y coparticipado, y, otro, “Fondo de cooperación económica local general”, parcialmente condicionado y cuyo importe era discrecionalmente decidido por el ente autonómico.

Lo que verdaderamente nos interesa de la sentencia es que el Tribunal Constitucional estimó que el primero era un fondo proclive para financiar a los municipios en virtud del artículo 142 CE, y el segundo no. El primero, dado que era un fondo incondicionado y, además, cuyo importe aumentaba o disminuía al alza o a la baja en función de la recaudación de los impuestos sujetos al mismo, se alineaba con las prescripciones constitucionales establecidas en el artículo 142 CE. Del mismo se desprendía la articulación de un instrumento por la Comunidad Autónoma tendente a procurar la suficiencia financiera de sus municipios para que éstos realizasen a su vez su autonomía política. El segundo, dada su condicionalidad y al no estar coparticipado, sino que su importe era unilateralmente decidido por la Comunidad Autónoma, se asemejaba más a una subvención que a una obligación del ente autonómico de cumplir con sus funciones en virtud del artículo 142 CE.

La conclusión derivada de las dos notas expuestas es que, independientemente de la modalidad de participación en los tributos por la que opte el Estado o la Comunidad Autónoma para realizar el mandato del artículo 142 CE, ésta deberá articular una verdadera coparticipación por parte de las entidades locales y, además, no podrá estar sujeta a la realización de un fin previamente decidido por el nivel de gobierno del que provenga la financiación derivada del principio de suficiencia financiera de las haciendas locales.

2.2.1.2.2.3. El Estado

Además del mandato del artículo 142 CE, que sitúa expresamente al Estado como obligado en la garantía de la suficiencia de medios del municipio, existen otras previsiones legales y constitucionales que confirman su labor como actor a cargo de la protección de la autonomía financiera de las haciendas municipales. La previsión constitucional la encontramos en el artículo 149.1.14 CE, según la cual, el Estado está llamado a definir el sistema hacendístico del Estado autonómico, aunque no realiza especificación alguna acerca de las haciendas locales. La legal se encuentra en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante LRHHLL), que pergeña un sistema de acuerdo con el cual los ingresos provenientes del Estado se convierten en una fuente esencial de recursos para los municipios (y para las provincias).

Con el fin de dilucidar cómo el Estado ha regulado la participación de las entidades locales en sus tributos, hemos de adentrarnos en el Capítulo IV del Título II de la LRHHLL, esencialmente en sus artículos 111 y siguientes. En este capítulo se prevén dos secciones, dado que existen dos modelos de participación en los tributos del Estado: el modelo de cesión (Sección 1.^a) y el modelo de variables (Sección 2.^a), y también se prevé un modelo de participación específico para los denominados como municipios turísticos (artículo 125 LRHHLL).

El modelo de cesión está destinado a un número muy reducido de municipios españoles, toda vez que los requisitos para acogerse a tal modelo son, tal como indica el artículo 111 LRHHLL, ser una capital de provincia o de Comunidad Autónoma, o tener una población de derecho igual o superior a los 75.000 habitantes. Los municipios que reúnan tales características participarán en los tributos del Estado a través de un Fondo Complementario de Financiación que se determinará en cada ejercicio y para cada municipio, aplicando un índice de evolución que variará en función del incremento que experimenten los ingresos tributarios del Estado (ITE).

Para el resto de los municipios que no reúnan tales características, es decir, el 80% de los municipios españoles aproximadamente, se establece un modelo distinto de participación en los tributos del Estado (art. 122 LRHHLL): el modelo de variables. La determinación del importe total de la participación en los ingresos del Estado por los municipios españoles se calculará aplicando un índice de evolución, de acuerdo con la fórmula determinada en el artículo 123 LRHHLL. La distribución de tal importe se realizará atendiendo a distintas variables, de ahí el nombre de este modelo de coparticipación en los tributos del Estado. Las variables a tener en cuenta son, en un 75% el número de habitantes de derecho de cada municipio, de acuerdo con unos coeficientes multiplicadores en función del número de habitantes. Con más de 50.000 habitantes, el coeficiente será 1.40; entre 20.001 y 50.000 habitantes el coeficiente será 1.30; entre 5.001 a 20.000 habitantes el coeficiente será 1.17; y hasta los 5000 habitantes el coeficiente será 1. El 25% restante, al margen de la variable de población, se determinará

de acuerdo con el esfuerzo fiscal medio de cada municipio³¹³ obtenido en el segundo ejercicio anterior al de la Ley de Presupuestos Generales del Estado correspondiente, ponderado por el número de habitantes de derecho (en un 12.5%). Y en virtud del inverso de la capacidad tributaria (en un 12.5%) en los términos establecidos por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

De los datos anteriores se desprenden varias conclusiones. En lo que respecta al cumplimiento de los requisitos de coparticipación incondicionada, la participación de las entidades locales en los ingresos del Estado es correcta, pues el importe que se transfiere a los municipios varía en función de la evolución de los ingresos tributarios del Estado, y no está condicionada a la consecución de ningún objetivo ulterior.

Sin perjuicio de lo anterior, observamos un inconveniente en la distribución de tales importes: la variable de población. En un 75%, el importe que recibirán los municipios en concepto de participación en los ingresos del Estado vendrá determinado por la población de derecho de la cual disponen. Cuanto menor sea el número de habitantes, menor será el importe que reciban tales municipios. Esta perspectiva perpetúa la lógica de la despoblación y no ayuda a afrontar el reto demográfico en nuestro país porque, si los municipios con menos población son los que menos recursos tienen, y ya de por sí son los que menos posibilidades tendrán de alcanzar la suficiencia financiera a partir de sus propios medios, también serán finalmente los que tengan unas haciendas locales más empobrecidas y, por tanto, a los que les resulta más complicado materializar su autonomía política y administrativa. Se entra, a menudo, en una rueda de despoblación y falta de medios de la que es difícil salir, y que se encamina, a medio largo-plazo, a la desaparición en términos poblacionales del ente municipal. Los municipios con menos habitantes son los que más necesitan del auxilio estatal y autonómico para alcanzar la suficiencia, prestar sus competencias y asegurar unos servicios en sede municipal. Sin embargo, son los que menos fondos reciben por parte del Estado porque el grueso del importe estatal depende del número de habitantes presentes en su localidad.

Las previsiones son correctas en términos estrictamente jurídicos, pero son insuficientes desde un punto de vista práctico. Para combatir el fenómeno de la despoblación, y sus perniciosas consecuencias, es necesario incorporar una perspectiva territorial donde la variable demográfica no suponga tan alto porcentaje de la distribución de las transferencias estatales. De lo contrario, continuaremos situando a los municipios con más población en una situación más beneficiosa, situación que ya de por sí es privilegiada

³¹³ El "esfuerzo fiscal medio de un municipio" mide la carga tributaria promedio que recae sobre los contribuyentes en un municipio determinado. Constituye una manera de evaluar la presión fiscal en un espacio geográfico concreto, pues proporciona una posibilidad para medir la cuantía de ingresos que destinan los contribuyentes al pago de impuestos. Dicho con otras palabras, ofrece un diagnóstico sobre la relación entre capacidad económica e ingresos fiscales. Así, un mayor esfuerzo fiscal medio significa que los contribuyentes soportan una mayor carga tributaria en proporción a su capacidad económica, mientras que un menor esfuerzo fiscal medio implica una carga tributaria menos elevada en comparación con la capacidad económica del contribuyente en cuestión.

dado que las economías de aglomeración permiten que la prestación de un servicio cueste menos dinero en aquellos municipios con más habitantes, teniendo en cuenta, eso sí, que aquellos municipios con más población también deben realizar un mayor número de prestaciones (art. 26 LRBRL). Esta lógica conlleva inherentemente que los municipios que dispongan de más habitantes puedan asegurar mejores servicios para la ciudadanía y ver su autonomía local mucho más fortalecida que aquellos municipios que dispongan de menos habitantes. Por eso estimamos que la participación en los ingresos del Estado por parte de los municipios es correcta, pero es muy mejorable, y debe caminar hacia una mayor adaptabilidad de sus postulados a la realidad sobre la que opera la norma.

2.2.1.2.2.4. Las Comunidades Autónomas

2.2.1.2.2.4.1. ¿Participación en los tributos o participación en los tributos “propios”?

Las últimas entidades implicadas por el mandato de suficiencia financiera prescrito en el artículo 142 CE son las Comunidades Autónomas. Al igual que sucede con el Estado, estas también deben articular medios que faciliten a sus entidades locales la posibilidad de participar en sus tributos para alcanzar los medios suficientes para el desempeño de sus competencias.

En este sentido, el enunciado del artículo 142 CE establece que para alcanzar la suficiencia financiera los entes locales “se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”. La inclusión del adjetivo “propios” condujo al Estado a entender que la participación de las entidades locales en los tributos de las Comunidades Autónomas tenía como límite los tributos propios de cada Comunidad Autónoma. Como reiteramos *supra*, la redacción de este precepto en el texto constitucional es tan defectuosa que su interpretación no nos permite obtener una respuesta concluyente, sino que cabe más de una interpretación al respecto.

Las entidades locales, de acuerdo con este criterio, no pueden participar en cualesquiera tributos, sino tan solo en aquellos tributos que cada Comunidad Autónoma tiene como propios. Los tributos propios de cada Comunidad Autónoma serían, en definitiva, los que integren esa cesta de tributos coparticipados entre éstas y sus entidades locales. Esta perspectiva se reprodujo expresamente en el artículo 39 LRHHLL, pues tal y como establece su apartado 2, “las entidades locales participarán en los tributos propios de las comunidades autónomas en la forma y cuantía que se determine por las leyes de sus respectivos parlamentos”. El mantenimiento de este criterio supone una importante limitación para las entidades locales, habida cuenta de que ni siquiera las propias Comunidades Autónomas eran capaces de alcanzar la suficiencia financiera mediante sus propios tributos antes de las reformas operadas a partir de 2001. Principalmente, porque los tributos propios de los cuales disponen las Comunidades Autónomas son muy pocos.

En tal año, se avanzó en la consecución de mejoras del principio de corresponsabilidad fiscal en beneficio de las Comunidades Autónomas y, en esta línea, se introdujeron distintas reformas en su modelo de financiación, que ampliaban las posibilidades de cesión parcial de nuevas e importantes figuras impositivas como el Impuesto sobre el Valor Añadido en sede autonómica a través de la *Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas* (LOFCA). En 2009 se introdujo una nueva modificación en el modelo de financiación autonómico por medio de la *Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas*, y se continuó aumentando el peso de los recursos tributarios autonómicos, por ejemplo, a partir de un aumento de la cesión parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Las reformas implementadas sobre la financiación autonómica partían de un mismo diagnóstico y tenían un mismo objetivo. El diagnóstico era la maltrecha situación de las haciendas autonómicas, dado que con sus tributos propios les era sumamente difícil alcanzar la suficiencia financiera, y debían, necesariamente, nutrirse de transferencias estatales para materializar su autonomía. El objetivo era consolidar su suficiencia financiera. Y se consiguió. Con el nuevo modelo de financiación “aquellas comunidades autónomas dotadas de mayor capacidad recaudadora estén en condiciones de obtener ya con sus ingresos tributarios más recursos que los que precisen para atender a sus necesidades de gasto”³¹⁴.

Estas reformas introducidas en la LOFCA en virtud del principio de corresponsabilidad fiscal son relevantes en el debate que nos ocupa porque desvirtúan el criterio mantenido sobre la limitación en función de la cual las entidades locales solo pueden participar en los tributos propios de las Comunidades Autónomas. Si las Comunidades Autónomas no pueden alcanzar la suficiencia financiera a partir de sus propios tributos, ¿cómo van a poder nutrir, a través de sus tributos propios, sus haciendas y, además, las de sus entidades locales? No encontramos coherencia alguna en el mantenimiento de esta postura. Por esta razón nos unimos a los pronunciamientos doctrinales que son críticos al respecto, como destacadamente ha puesto de manifiesto el profesor Jesús Ramos Prieto, pues concordamos en que “la suficiencia de las Haciendas locales quedará mejor apuntalada cuanto más amplio sea el elenco de figuras tributarias que puedan ser coparticipadas por parte de las entidades locales”³¹⁵. Postura que se refuerza teniendo en cuenta que, tras 2009, las Comunidades Autónomas no pueden esgrimir su falta de recursos para justificar su inacción frente a la crisis endémica de las haciendas locales.

Las Comunidades Autónomas, además, también determinan parte de la regulación del régimen local, en virtud del carácter bifronte de las entidades locales. Si éstas ordenan

³¹⁴ Manuel Medina Guerrero, *op.cit.* p.44.

³¹⁵ Jesús Ramos Prieto, “El necesario desarrollo normativo de la participación en los tributos de las comunidades autónomas”, en Gabriel Moreno González (dir.) *Reformas para la cohesión territorial de España* (Madrid: Marcial Pons, 2022): p. 191.

parte de las competencias que les corresponden a sus municipios, también han de hacerse cargo de su financiación. El carácter bifronte del régimen local no solo las sitúa como reguladoras de lo local, sino también como aseguradoras de la materialización de la suficiencia de medios de sus entidades locales.

2.2.1.2.2.4.2. Panorámica de la financiación autonómica sobre el régimen local

Generalmente, las Comunidades Autónomas prevén algún tipo de financiación estable y automática hacia sus municipios. La cuestión es si ese tipo de financiación se adecúa, o no, a los requisitos de coparticipación incondicionada.

Casi todos los Estatutos de Autonomía reproducen la labor de las Comunidades Autónomas como obligadas en virtud del mandato contenido en el artículo 142 CE, y asumen que sus municipios deberán participar en sus tributos. Ahora bien, dentro de estas previsiones podemos encontrar las que lo recogen de un modo genérico, casi programático, como es el caso del Estatuto de La Rioja (artículo 53) o el de Castilla - La Mancha (artículo 48). Y las que, a raíz de las reformas estatutarias sucedidas entre los años 2006 a 2011, contienen previsiones más específicas, más garantistas y más rigurosas. La oleada de reformas estatutarias trajo consigo el posicionamiento de varias Comunidades Autónomas al frente de la garantía de la autonomía de sus entidades locales. Algunas de ellas comprendieron que, para garantizar la autonomía local, habían de articular un sistema de financiación hacia sus municipios que les permitiese alcanzar la suficiencia financiera. Decimos algunas porque no todas las que reformaron sus Estatutos articularon las mismas garantías. Explicemos algunos casos como botón de muestra.

En la Comunidad Valenciana la reforma estatutaria introdujo la creación de un Fondo de Cooperación Municipal (art. 64.3), pero las características de tal fondo se dejaron al albur del posterior desarrollo legislativo mediante una ley que aprobase el Parlamento valenciano. La Ley prevista en el Estatuto para regular el fondo de Cooperación Municipal no se sujetó a ninguna mayoría específica. Quedó, por tanto, a expensas de mayorías coyunturales en el seno de *Les Corts*. Se introdujo un nuevo elemento con el fin de reforzar la suficiencia financiera en sede estatutaria, pero la innovación fue demasiado atemperada.

El caso valenciano se diferencia de las reformas introducidas en el Estatuto de las Islas Baleares, que va un poco más allá en la protección de la suficiencia financiera de sus entidades locales. El Estatuto de Islas Baleares, al igual que el de la Comunidad Valenciana, creó un fondo de cooperación local, pero añadió dos notas fundamentales. La primera, que la distribución del importe del fondo variaría en función de las características socioeconómicas y territoriales de los municipios. Esta previsión resulta especialmente interesante porque su inclusión permite la adaptabilidad posterior de la norma a la realidad sobre la que debe aplicarse. La Comunidad Autónoma, a diferencia del Estado y, dada la escala en la que desempeña sus funciones, está mucho más preparada

para conocer las peculiaridades de su territorio, y sus distintas necesidades. Y, la segunda, prescribe expresamente que el fondo será de carácter incondicionado.

A su vez, las reformas de los Estatutos de Comunidad Valenciana e Islas Baleares se diferencian sustancialmente de las previsiones introducidas en el Estatuto de Autonomía de Extremadura. El Estatuto extremeño fue uno de los que introdujo más garantías respecto del principio de autonomía local, lo cual puede observarse tanto en el lenguaje empleado respecto de la autonomía, donde recalca en varias ocasiones la autonomía política de municipios y provincias, como en los instrumentos previstos en virtud de la salvaguarda de tal principio. En el artículo 60 del Estatuto extremeño se establece que “la hacienda de las entidades locales de Extremadura se rige por los principios de suficiencia de recursos, solidaridad, autonomía y responsabilidad fiscal”. Por lo tanto, no solo admite la posibilidad de dotar de recursos suficientes a sus entidades locales, sino que también propugna la necesidad de consolidar el principio de solidaridad intraterritorial, de proteger la autonomía política de los municipios y de avanzar hacia la corresponsabilidad fiscal.

Se prevé, a tal fin, la creación de un fondo de finalidad incondicionada, dotado a partir de ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma, tal como indica el apartado segundo del artículo 60 del Estatuto³¹⁶. En esta previsión no se especifica que los ingresos tributarios hayan de provenir de tributos propios de la Comunidad Autónoma, cuestión relevante. Además, admite que la distribución del importe que corresponda a cada entidad local en virtud del mentado fondo se distribuirá atendiendo a los criterios de población, necesidad de gasto y capacidad fiscal, entre otros. De este modo, al igual que el Estatuto de Islas Baleares, se abre la posibilidad de adaptar la distribución de tales importes a las diferentes realidades locales de Extremadura.

Continúa el artículo 60, en su apartado 3, estableciendo que “La Comunidad Autónoma compensará necesariamente a las entidades locales de Extremadura cuando establezca medidas tributarias que supongan una minoración real de sus ingresos”. El Estatuto podría haber reflejado de manera más clara y concreta que esa compensación hacia las entidades locales también habría de hacerse cuando se produzcan aumentos en la asignación de competencias. De tal forma que, la pretensión de actuar en beneficio de la suficiencia financiera de sus corporaciones locales se hubiera fijado de un modo más adecuado.

De los anteriores ejemplos se desprende que la Constitución no es la única norma que posiciona a las Comunidades Autónomas como obligadas por el mandato de suficiencia financiera, también lo son la mayor parte de los textos estatutarios. No todos contienen

³¹⁶ “La Comunidad Autónoma de Extremadura velará por el equilibrio territorial y la realización efectiva del principio de solidaridad. Con esta finalidad y mediante ley de la Asamblea, se establecerá un fondo de finalidad incondicionada, dotado a partir de los ingresos tributarios de la Comunidad y que se distribuirá entre los municipios teniendo en cuenta, entre otros factores, su población, sus necesidades de gasto y su capacidad fiscal”.

las mismas previsiones y, desde luego, no todos se encaminan a su cumplimiento del mismo modo. Recordemos, en este sentido, que la participación de las entidades locales en los tributos de las Comunidades Autónomas no solo debe ser incondicionada, pues también ha de establecer una verdadera coparticipación, de manera que el importe que reciban las entidades locales varíe y evolucione en función de la recaudación de los tributos sujetos a tal participación. Coparticipación no es cooperación económica ni colaboración financiera.

De las diecisiete Comunidades Autónomas españolas tan solo tres cumplen, realmente, con los mentados requisitos de coparticipación incondicionada: Andalucía (*Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía*), Galicia (*Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia*) y Castilla y León (*Ley 10/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Entidades Locales vinculada a ingresos impositivos de la Comunidad de Castilla y León*)³¹⁷. Estas tres Comunidades Autónomas ponen a disposición de sus entidades locales fondos incondicionados provenientes de ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma cuyo importe varía, al alza o a la baja, en función de la recaudación de la cesta de tributos sujeta a dicho fondo. Se materializa, por tanto, el requisito de coparticipación incondicionada. No sucede con las demás Comunidades Autónomas. En algunos casos, directamente, los municipios no reciben financiación incondicionada. En otros, pese a recibir financiación incondicionada, no existe una verdadera coparticipación porque el importe del fondo que reciben los municipios no es variable, no evoluciona en función de la recaudación del tributo, está previa y subjetivamente definido por la Comunidad Autónoma. Existen algunos casos intermedios, como el de la Comunidad Autónoma de Extremadura que, pese a no articular una verdadera coparticipación incondicionada, está realizando avances legislativos y prácticos en la dotación de financiación adecuada hacia sus entidades locales, aunque todavía no se ajusta plenamente a los requisitos constitucionales³¹⁸. Que de diecisiete Comunidades Autónomas tan solo tres se ajusten a las exigencias de coparticipación incondicionada nos ofrece un claro diagnóstico en relación con el artículo 142 CE: la mayoría no están adquiriendo su responsabilidad en la línea de lo prescrito por el texto constitucional.

Del cuadro resultante observamos que a los municipios afectados por el reto demográfico (el 80% del total de municipios españoles) les será complicado alcanzar la suficiencia financiera mediante sus propios recursos; que la financiación que reciban por parte del

³¹⁷ *Ibidem*, p.200

³¹⁸ En el caso extremeño, la *Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura* prevé expresamente esta coparticipación incondicionada. Sin embargo, en los años posteriores a la entrada en vigor de la mentada Ley, el Fondo previsto a tal fin no comenzó a funcionar conforme a las previsiones legales. Fátima Pablos, “El papel de las transferencias autonómicas en el sistema de financiación local de Extremadura desde la perspectiva de la cohesión territorial”, en Gabriel Moreno y Fátima Pablos (dirs.) *Reformas de las políticas de solidaridad ante el reto demográfico y territorial* (Aranzadi: Pamplona, 2023).

Estado será correcta, pero insuficiente para revertir los perniciosos efectos actuales causados por fenómenos como el inframunicipalismo y la despoblación, y solo les servirá para su supervivencia a corto plazo; y, por último, que en la mayor parte del territorio nacional las Comunidades Autónomas no articularán instrumentos que aseguren la coparticipación incondicionada, por lo cual, en el mejor de los casos (salvo las excepciones mencionadas) tendrán acceso a un fondo incondicionado cuyo importe fije previamente la Comunidad correspondiente.

2.2.1.2.3. Limitaciones constitucionales impuestas a la vertiente tributaria de la autonomía local

Si la conceptualización de la autonomía financiera cuenta con dos parcelas, la del gasto y la del ingreso, lo mismo ocurre con las limitaciones constitucionales que operan sobre la vertiente financiera de la autonomía local. En materia tributaria, el artículo 31.3 CE atribuye al Estado la potestad originaria para establecer tributos mediante Ley (133 CE). Y, al tiempo, la facultad enunciada en el artículo 133.2 CE otorga la capacidad para “establecer y exigir” tributos por las corporaciones locales. Esto significa, en primer lugar, que la suficiencia financiera opera en el marco de la ley, lo cual implica que el poder financiero de las corporaciones locales es un poder derivado³¹⁹. Este límite supone, inherentemente, dejar el principio de suficiencia financiera, y su modulación, en manos del legislador.

En segundo lugar, también en relación con este límite, algunos planteamientos doctrinales han denunciado la absorción de un gran número de materias sometidas a reserva de ley, que tradicionalmente han sido competencia de las EELL. La reserva de ley, sobre todo en el ámbito tributario es interpretada en ocasiones como un obstáculo en el ejercicio de la autonormatividad y, en general, de la dimensión política de la autonomía³²⁰.

Este posible conflicto entre los artículos 31.3, 133.2 y 142 CE ha sido ampliamente tratado por el TC, que ha declarado la relatividad de la reserva de ley en materia tributaria en lo que respecta al ejercicio de las corporaciones locales. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, tal reserva de ley es relativa porque solo opera en la creación del tributo y en la configuración de los elementos esenciales del mismo. Cuando se trate de un tributo propio de las entidades locales (de esa tipología en virtud de la cual el municipio deberá alcanzar la suficiencia) el TC admite “su ulterior definición por la Corporación local”, dejando, por tanto, un margen para el ejercicio de la autonormatividad en materia tributaria³²¹. (SSTC 179/1985; 19/1987; 6/1983; 221/1992).

³¹⁹ Manuel González Sánchez, “Reflexiones sobre la autonomía o suficiencia financiera de las corporaciones locales según la Constitución española”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* 229 (1986): 104

³²⁰ Joaquín García Morillo, *op.cit.*, p. 31.

³²¹ Ramón País Rodríguez, “Hacienda local”, en Marta Lora-Tamayo Vallvé, (dir.), *Manual de Derecho local* (Madrid: Iustel, 2020): 528 y 529.

En consecuencia, el límite establecido en nuestro ordenamiento jurídico en lo que respecta a la vertiente del ingreso será ciertamente relativo pues, aunque se necesitará que una Ley estatal cree el tributo y regule previamente sus elementos esenciales, la entidad local, posteriormente, podrá desarrollar tales elementos y, en caso de situarnos en los tributos de carácter potestativo, decidir si exigir o no tal tributo, de acuerdo con su autonomía política. La relatividad de esta limitación en el plano del ingreso resulta compatible con la autonomía local constitucionalmente garantizada por distintos motivos. El primero es que el ámbito sobre el que el municipio despliega la autonomía tributaria en la vertiente del ingreso serán los tributos propios, sin perjuicio de la delegación de otros tributos por el Estado o las CCAA en favor del ente (106.3 LBRL). Ello se alinea con el mandato establecido en el artículo 142 CE, en tanto en cuanto, deberá ser principalmente a partir de ingresos tributarios propios como se deberá alcanzar la suficiencia de medios para posibilitar la toma de decisiones del ente local. Por lo tanto, el límite establecido por la Constitución y el ordenamiento en esta reserva de ley, que el TC define como relativa, no afecta a la competencia del municipio en materia tributaria.

Y, segundo, esta limitación tampoco impide la doble intervención de las corporaciones locales en la regulación de sus haciendas en el plano del ingreso, en lo que respecta al establecimiento de tributos de carácter potestativo y en lo relativo a la determinación de los elementos de cuantificación del tributo, en los potestativos y en los de exacción obligatoria. De este modo, el límite se alinea con la autonomía local porque permite la capacidad de decisión del municipio en el plano del ingreso. Existe autonomía porque el ejercicio de esta competencia se abre a la autorregulación y al margen de decisión de la corporación en el modo en que pretende allegar los recursos tributarios a su hacienda.

El problema en el plano del ingreso no está en el límite *de iure*, sino en el límite *de facto*. Las corporaciones locales van a contar con la posibilidad de autorregularse y de ser autónomas y recaudar. Pero, su deducido tamaño (y el de sus respectivas administraciones) y las problemáticas relativas a la dispersión demográfica, la falta de una perspectiva territorial o la ausencia de masa crítica en la mayor parte del territorio supondrán una importante limitación para el alcance de su suficiencia en el plano del ingreso.

El límite que opera en el plano del gasto es un tanto más problemático que el anterior. El principal límite constitucional con el que debe lidiar la autonomía financiera de las entidades locales en el plano del gasto lo constituye el artículo 135 CE. Es de sobra conocido el contexto que dio lugar a la reforma de nuestro texto constitucional en 2011, y que no se salvó de merecidas polémicas, pues tras más de treinta años desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978 pasamos de una “Constitución «irreformable» a la

reforma constitucional «expres»³²², que a nadie dejó indiferente tras once días de debate parlamentario fuera del periodo ordinario de sesiones. La consecuencia de tal reforma fue la incorporación del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera a nuestro modelo jurídico constitucional por medio del artículo 135 CE³²³. Tras la entrada en vigor de la reforma, todas las Administraciones Públicas debían adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, ahora bien, no todas estarían sujetas a las mismas limitaciones en el cumplimiento de tal mandato. El objetivo común era la reducción de la deuda pública, la consecución de un equilibrio presupuestario y la garantía de una sostenibilidad financiera de todas las Administraciones públicas como premisa para el mantenimiento de un Estado social que se tambaleaba ante la crisis económica de 2008. De acuerdo con la respuesta articulada internamente en nuestro Estado, cada una de las entidades conformadoras del modelo territorial debían contribuir de forma distinta a garantizar este principio; como veremos, de un modo desacertado en relación con el objetivo pretendido.

El artículo 135.2 CE prescribe que “El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea”, para lo cual, establece a renglón seguido que será una Ley Orgánica la que fije tal máximo, en relación con el Producto Interior Bruto. Se acepta, así, que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas (que son, por el diseño de nuestro modelo y por sus propias competencias, los entes que más gastan en la secuencia enunciada por el art. 137 CE) puedan incurrir en déficit, aunque con ciertos límites en función de lo estipulado por la Unión Europea. Seguidamente el artículo 135.2 CE expresa que “las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario”. De esta oración se desprende que, mientras que las CCAA y el Estado pueden incurrir en déficit, las entidades locales no. Éstas, deben, en todo caso, presentar equilibrio presupuestario o superávit. A partir de entonces, los gastos asumidos por las entidades locales debían alinearse de forma tajante con los recursos disponibles, que ya de sí eran y son pocos, dados los impedimentos reales para llegar a los mismos. Lo cual, evidentemente repercutía en el quehacer político de los actores a cargo de la gestión de los intereses locales.

El 1 de mayo de 2012 entraba en vigor la *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* (en adelante LOEPSF), que venía a desarrollar tal principio en un único texto destinado a todas las administraciones públicas, incluidas las corporaciones locales. El punto de partida es el mismo: una pluralidad de entidades dotadas de poder financiero, es decir, que disponen de autonomía tanto en la vertiente del ingreso como en la vertiente del gasto. El artículo 12 LOEPSF

³²² María Josefa Ridaura Martínez, “La reforma del artículo 135 de la constitución española. ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?”, *Teoría y realidad constitucional* 29 (2012): 237-260; Juan Fernando López Aguilar, “De la constitución «irreformable» a la reforma...”, *op.cit.*

³²³ Gabriel Moreno González, *Estabilidad presupuestaria y constitución. Fundamentos teóricos y aplicación desde la Unión Europea* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2019).

estableció una excepción a tal autonomía mediante la llamada “regla de gasto” en la que, como su propio nombre indica, se prevé cómo tales entidades han de gastar los recursos de los que disponen, de acuerdo con un dudoso o nulo anclaje constitucional³²⁴.

Dice el apartado primero del mentado artículo que “La variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española”. De este modo, fija un límite a la libre disposición del gasto por parte de las entidades locales, y lo reviste de legitimidad acudiendo a la competencia en materia de coordinación general del Estado. Que la medida se justifique en el principio de coordinación no quita que suponga una limitación al modo de operar de los entes locales, en la manera en que planifican sus presupuestos y, por tanto, en el modo en que deciden gestionarse de forma autónoma. Y, además, tampoco está amparado en la reforma constitucional de 2011.

A las indicaciones sobre el modo de ejecutar el gasto se suma el último párrafo del artículo 12 LOEPSF, que estipula que “los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública”. Dispone, en consonancia, un segundo límite previendo el destino de los fondos adicionales que se obtengan en sede de tales corporaciones, que se completa con el artículo 14 LOEPSF sobre la “prioridad absoluta de pago de la deuda pública”. De ambos enunciados podemos concluir que, la Ley obliga a “afectar o hipotecar un potencial superávit presupuestario”³²⁵.

Más adelante, el artículo 32 LOEPSF junto con la Disposición Adicional Sexta determinan a qué se destinará ese posible superávit. En el artículo 32, la LOEPSF dice que tal superávit se destinará al pago de la deuda pública, pero ¿qué sucederá con aquellos municipios que, pese a tener superávit, no tengan deuda pública? A esta pregunta responde la Disposición Adicional Sexta, que tras articular una secuencia de prioridad en el pago de posibles endeudamientos que conduzcan al déficit, determina que, si tras la aplicación de tal secuencia resulta un saldo positivo, “éste se podrá destinar a financiar inversiones siempre que a lo largo de la vida útil de la inversión ésta sea financieramente sostenible”.

Con las prescripciones de su articulado la LOEPSF instauró un importante límite a la autonomía local en su vertiente financiera por cuanto redujo la adopción de decisiones políticas en relación con la autonomía de gasto de las corporaciones locales estableciendo el modo en que han de gastar sus ingresos, incluso cuando el resultado entre sus ingresos y sus gastos de lugar a un superávit y no haya endeudamiento por parte de la entidad³²⁶.

³²⁴ Cfr. Pablo Guerrero Vázquez, *Freno constitucional al endeudamiento y descentralización política* (Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2020).

³²⁵ Fátima Pablos Mateos, *op.cit.*, p. 262

³²⁶ Con base a ese argumento y sin perjuicio de su fundamento jurídico constitucional, algunos autores lo critican de forma muy destacada, en virtud tanto del procedimiento a través del cual se incorporó la reforma constitucional de 2011, como en relación con principio de coordinación. Véase, por ejemplo, Catalina Ruiz-

Aun revistiendo esta norma de un fundamento jurídico constitucional basado en el principio de coordinación del Estado (art. 149) debemos insistir en que supone, ciertamente, un límite a la voluntad de los entes coordinados. Así ha sido reconocido por el propio TC, por ejemplo, a través de la STC 215/2014 en la cual el TC mantuvo que el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera supone un nuevo límite a la autonomía, admitiendo, por tanto, la difícil relación entre los mandatos constitucionales controvertidos (135 CE vs 142 CE). Según sus pronunciamientos, “estamos ante una jerarquización que deriva de la legislación estatal y que relega el principio de autonomía”.

En 2013 entraba en vigor la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* (en adelante LRSAL), que pretendía culminar este proceso de consolidación del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, esta vez a través de una medida destinada a la administración local y que vendría a introducir una serie de reformas en la LRBRL. Tales reformas, que estudiaremos en mayor profundidad en el epígrafe dedicado a la legislación básica del Estado, incidieron de un modo restrictivo para con la autonomía local en distintas vertientes: competencial, organizativa, financiera, etc.

En el plano competencial la medida más sustancial fue la reducción de las posibilidades de asumir la prestación de algunos servicios por parte de los ayuntamientos y en la eliminación en sede de la legislación básica de una previsión que materializaba el principio de universalidad competencial a favor del nivel local a través del artículo 25 LRBRL. Previamente a la reforma, el artículo 25.1 LRBRL decía que “el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo”. Con la reforma se suprimieron las referencias a “toda clase” de actividades y “cuantos” servicios públicos fuesen necesarios, en relación con aquello que podía hacer el municipio en el desempeño de tales competencias. Se rebajó, pues, su potencialidad como administración territorial. A partir de entonces, el municipio, podía “promover actividades y prestar los servicios públicos” que expresamente le fueran atribuidos por ley. Asimismo, la LRSAL suprimió el contenido del artículo 28 LRBRL, que permitía a los municipios efectuar actividades complementarias que pertenecieran a otras administraciones públicas, particularmente en materias como la cultura, la educación, la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente³²⁷.

Rico Ruiz, *Reforma de la Administración local y problemática jurídico-constitucional. Experiencias de innovación democrática* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2017): pp. 15-21.

³²⁷ Eloísa Carbonell Porras, “Las competencias locales diez años después de la LRSAL”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 19 (2023): 8-28. Véase, asimismo, el interesante punto de vista presentado por María Teresa Salvador Crespo y Eduardo Sanz Arcega, al hilo del estudio de la Ley 27/2013 los autores proponen la interpretación conjunta e inseparable de las reformas competenciales y fiscales operadas en los niveles subcentrales de gobierno. María Teresa Salvador Crespo y Eduardo Sanz

La incidencia en la suficiencia financiera de los municipios también fue notable. El artículo 25 LRBRL establecía una serie de materias sobre las cuales se habilitaba a los municipios para ejercer competencias propias en los términos de la legislación del Estado y de las CCAA. Tales competencias, en las materias previamente enunciadas por la LRBRL, eran determinadas por la ley, debiendo adecuarse a partir de la entrada en vigor de la LRSAL a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera. Para ello, se añadía una nueva cláusula conocida como “el coste real de los servicios”. Esta nueva cláusula expresaba que la referida ley por medio de la cual se atribuía una competencia a un ente local debía venir acompañada de una memoria económica que reflejase el impacto de la actividad o servicio prestado en virtud de tal competencia en los recursos financieros de la administración afectada, así como la adecuación de tal competencia a los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia. La ley que atribuía la competencia debía, además, “prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas”. Y esto, al tiempo, vendría aparejado de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas dedicado a acreditar los criterios señalados. El fin al que pretendía llegar tal medida se justificó en un criterio de transparencia, que es muy loable. Pero no tan loable resulta el cálculo del coste real o efectivo de los servicios en 8.132 municipios, máxime teniendo en cuenta que el cómputo del coste real de los servicios supondrá un techo de gasto, y que del mismo dependerá, llegado el momento, la prestación efectiva de un servicio o una actividad.

A estas medidas también les acompañaría el pretendido refuerzo de las Diputaciones provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entidades equivalentes ofreciéndoles un papel coordinador en la prestación de servicios mínimos obligatorios de los Municipios de menos de 20.000 habitantes, cifra clave, pues en España pocos municipios superan tal número de habitantes³²⁸. La LRSAL partía de que la prestación de servicios en los pequeños municipios, que son los más abundantes en España, era mucho más cara que la prestación de un servicio en un municipio más grande. Cuestión lógica en tanto en cuanto en el segundo puede aplicarse una economía de aglomeración y en el primero no. Sobre esta premisa creyó conveniente reducir la autonomía local de los municipios rurales

Arcega, “Las reformas competenciales como reformas de la financiación la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, como caso de estudio”, *Tributos locales* 126 (2016): 33-39.

³²⁸ Lo refleja muy claramente Francisco Javier Durán: “Primeramente, no se trata de una posibilidad sino de una obligación para las Diputaciones, esto es, se reconoce la competencia propia al Municipio para luego quitársela en la práctica. En segundo lugar, los Municipios ostentan la titularidad del servicio y asumen el coste efectivo, sin embargo, no deciden sobre la forma de prestación que es propuesta por las Diputaciones y elegida por el Ministerio. Finalmente, todo se articula en función del «coste efectivo» que no se define en Ley y que, sin embargo, en virtud de su alcance a menos se articula la efectividad de la competencia y, por ende, la autonomía local”. Francisco Javier Durán, *op.cit.*, p. 68.

(aquellos que disponen de menos de 5.000 habitantes y se insertan en el medio rural³²⁹) y canalizarla a través de las Diputaciones provinciales, que se verían reforzadas tras la entrada en vigor de las reformas. Pretendía, de este modo, ahorrar (o “racionalizar”) desde el plano local, a costa de una reducción de la autonomía de los municipios y una ampliación del papel de las Diputaciones. Más adelante veremos que esta medida partió de una hipótesis equivocada y que sus errores tuvieron una especial repercusión en el principio democrático.

Una medida positiva que incluyó la LRSAL y que, sin embargo, fue declarada inconstitucional, fue la herramienta que permitía, a petición de los municipios, que el Estado aplicase retenciones de las cantidades adeudadas por las Comunidades Autónomas hacia sus entidades locales con cargo al sistema de financiación autonómica, para poder, así, suplir el incumplimiento de las obligaciones de pago de éstas hacia sus entidades locales. De haberse puesto en funcionamiento, el Estado hubiera podido actuar como un intermediario entre los retrasos en el cobro de deudas contra la administración autonómica, y en beneficio de sus entidades locales. Uniéndonos al criterio de Francisco Javier Durán³³⁰, la estimamos positiva porque con ella se podría haber garantizado una financiación adecuada respecto de las competencias que las Comunidades Autónomas delegan en sus Entidades Locales. Se estimó inconstitucional porque la medida afectaba a las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas, materia necesariamente sujeta a su reserva mediante Ley Orgánica (STC 41/2016).

Las medidas establecidas en la LRSAL afectaron directamente a la suficiencia financiera de las haciendas municipales y supusieron una importante injerencia en la autonomía política del municipio³³¹. Pese a ello, y la numerosa doctrina en contra de tal medida legislativa³³² el TC confirmó reiteradamente su constitucionalidad³³³. Fue a partir de 2016 cuando el Tribunal Constitucional tuvo varias ocasiones para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la LRSAL, pues se habían interpuesto varios recursos de inconstitucionalidad por las Comunidades Autónomas contra ésta. Entre tales recursos destacan especialmente el interpuesto por la Asamblea de Extremadura (STC 41/2016) y el interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía (STC 111/2016), por

³²⁹ Recordemos que este es el criterio establecido en el art. 3 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.

³³⁰ Francisco Javier Durán, “La suficiencia de medios en la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura”, en Enrique Ortega Burgos (dir.) *Derecho Administrativo 2020* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2020).

³³¹ Francisco Velasco Caballero, “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Anuario de Derecho Municipal* 6 (2012): 23-60; Fátima Pablos, *Autonomía y suficiencia financiera de la Hacienda municipal*, *op.cit.*, pp.268-270; Ramón País, *op.cit.*, pp.527.

³³² Véase Antonio López Castillo y Antonio Arroyo Gil (dirs.), *Garantías y límites de la autonomía local*, *op.cit.* Especialmente, en este extremo, las contribuciones de Alfredo Galán Galán, p. 19 y de Eva Nieto Garrido, pp. 48 y 49.

³³³ SSTC 18/2015, 41/2016, 11/2016, 168/2016, 180/2016, 44/2017, 45/2017, 54/2017, 93/2017 y 101/2017.

ser los pioneros en esta materia. Los recursos interpuestos con posterioridad vendrían a confirmar la jurisprudencia sentada en tales sentencias. Así lo refleja la STC168/2016, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno principado de Asturias contra la LRSAL y, del mismo modo, la STC 180/2016 interpuesto por el Parlamento de Navarra, también contra la LRSAL.

Lo que nos resulta más destacable de la línea argumentativa seguida por el Tribunal Constitucional es la interpretación del artículo 135 CE, en el marco del cual se dictaban las nuevas leyes sobre el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPSF y LRSAL), como una nueva posibilidad para aumentar la incidencia del Estado en la regulación (y limitación) del régimen local. Aunque en el texto constitucional no viene reflejado que el artículo 135 CE pudiera comprenderse como un nuevo título competencial en favor del Estado, el TC afirmó “que el art. 149.1.18 CE ampara sin lugar a dudas normas básicas tendentes a introducir criterios de racionalidad económica en el modelo local español con el fin de realizar los imperativos de los arts. 32.1 y 103.1 CE y la estabilidad presupuestaria como norma de conducta a la que están sujetas las entidades locales (art. 135.2 CE)” (STC 41/2016, FJ3). Consecuentemente, tras la entrada en vigor del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, el ordenamiento jurídico (incluida la regulación del régimen local) debía adaptarse a este nuevo principio. Y, en virtud del art. 149.1.18 CE, tal adaptación corría a cargo del Estado.

La constitucionalidad de la LRSAL se salvó gracias al criterio constitucional recaído en las distintas sentencias que resuelven recursos de inconstitucionalidad contra la misma. La abierta formulación constitucional del principio de autonomía local, la jurisprudencia sentada desde 1981 y los amplios títulos de intervención del Estado en la materia, así como las pocas garantías que tenían las entidades locales para proteger su autonomía permitieron el mantenimiento de la medida en nuestro ordenamiento jurídico, con sus consiguientes consecuencias.

2.2.2. Principales componentes del marco jurídico de desarrollo de la autonomía local

La autonomía local es un principio constitucional de configuración legal. A diferencia de la autonomía de las Comunidades Autónomas que se encuentra mucho más perfilada y, por consiguiente, mucho más concretada en nuestra norma suprema, la autonomía de las entidades locales queda, eminentemente, en manos del legislador. El caso del régimen local, además, cuenta con muy diversas particularidades dado su carácter bifronte, pues no es solo un legislador el llamado a definirlo, sino que serán tanto el legislador autonómico como el estatal los competentes para desarrollarlo.

A partir de 1981 el Tribunal Constitucional concedió la potestad al Estado, en virtud del artículo 149.1. 18ª CE, para extender y proteger de un modo homogéneo la autonomía local en nuestro país. De ahí nació, en 1985, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local como norma institucional básica de referencia, tras su elaboración por el legislador básico estatal. El artículo 149.1.18ª CE no menciona expresamente a las administraciones locales, sino que hace una referencia genérica a la competencia exclusiva del Estado sobre el establecimiento de “las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas”. Como tendremos ocasión de analizar a continuación, el título competencial sobre el cual se asienta la amplia regulación básica del Estado es, por tanto, algo débil.

También en 1985 se firmó la Carta Europea de la Autonomía local, aunque no entró en vigor en España hasta 1989. En ésta se recogen una serie de directrices con gran amplitud acerca de los debidos componentes de la autonomía local dirigida a los países firmantes. La Carta Europea de la Autonomía Local introdujo óptimas consideraciones en relación con la vertiente política, administrativa y financiera de la autonomía, pero su contenido y su naturaleza de Tratado Internacional neutralizaron, en gran medida, los posibles avances a su recepción en nuestro ordenamiento jurídico.

A partir de su promulgación, la LRBRL marcaría el límite al desarrollo legislativo del régimen local hasta el punto de que los propios Estatutos de Autonomía debían respetarla en caso de contradicción de la norma básica y la estatutaria, aunque estos últimos formasen parte del bloque de la constitucionalidad, a diferencia de la primera. Desde 1981 la justificación esgrimida por el Tribunal Constitucional para extender los títulos de intervención del Estado sobre el régimen local habían sido la protección uniforme de la autonomía local en todo el territorio. No obstante, el artículo 148.1. 2ª CE habilitaba a las Comunidades Autónomas para regular su propio régimen local internamente, y así fue manifestado con la oleada de reformas estatutarias aprobadas entre los años 2006 y 2011.

En virtud de lo anterior, a continuación, abordaremos, en primer lugar, el denominado carácter bifronte del régimen local, con la intención de ofrecer una somera introducción sobre el posicionamiento del legislador estatal y autonómico en la definición del marco jurídico de las entidades locales. En segundo lugar, analizaremos el contenido y las posibilidades de aplicación de la Carta Europea de la Autonomía Local como texto que forma parte de nuestro ordenamiento jurídico tras su entrada en vigor en 1989. En tercer lugar, continuaremos con un estudio detallado sobre la estructura y contenido de la LRBRL. Asimismo, abordaremos el motivo por el cual ocupa un lugar preeminente respecto del régimen local y para ello nos serviremos, eminentemente, de la evolución de la jurisprudencia constitucional recaída en la materia. En cuarto y último lugar, nos ocuparemos de la interiorización del régimen local por los Estatutos de Autonomía, la controvertida pretensión de las CCAA de actuar como garantes de la autonomía local y la peculiar relación entre las normas estatutarias y la LRBRL a la luz del criterio del Tribunal Constitucional.

2.2.2.1. Introducción a la regulación de las entidades locales en el derecho español: el concepto de naturaleza bifronte de la regulación en materia local.

En la regulación del régimen local convergen las competencias del Estado y las de las CCAA porque “cuando el texto constitucional invoca al legislador para definir el contenido de la autonomía local, ese legislador no es unívocamente el legislador del Estado ni unívocamente el legislador de la Comunidad Autónoma. Son ambos legisladores los llamados a esa operación de concreción y delimitación del interés local”³³⁴. Debate que se justifica en las posibles tensiones existentes entre el artículo 148.1.2. CE respecto de las CCAA, que habilita a éstas para la regulación del régimen jurídico de las corporaciones locales, y el 149.1.18 CE que asigna al Estado la competencia exclusiva para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, en el marco de las cuales también se encuentra la administración local.

En este sentido, tenemos que diferenciar entre la regulación de lo estructural y la regulación de lo competencial. En la regulación de lo estructural el legislador estatal se encarga de fijar “las bases” o “lo básico” y el autonómico de desarrollar la legislación básica del Estado, en los términos estipulados en sus respectivos Estatutos de Autonomía, y de acuerdo con esas bases prefijadas por la instancia central. En la regulación de lo competencial “cada uno de dichos legisladores deberá determinar, al momento de ejercer sus funciones legislativas sobre las materias cuya regulación tienen constitucionalmente confiadas, cuáles son los «intereses locales» existentes en las mismas para que, aislados, sirvan de soporte a la atribución de la correspondiente competencia”. Esto último es lo que el TC llamó el “carácter bifronte del régimen local” (STC 84/1982 de 23 de diciembre), que sirvió como presupuesto justificativo para deslindar las competencias legislativas del Estado o de las Comunidades Autónomas en según qué materias del régimen local.

La falta de claridad y concreción con la que se recoge la atribución de competencias sobre la regulación del régimen local en la Constitución española ha dado lugar a numerosas críticas que apuntan hacia un abuso de “lo básico”, es decir, de la especial incidencia del Estado en la regulación del régimen local, en detrimento de las CCAA. El artículo 149.1. 2ª CE atribuye a las CCAA “en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local”. Tal prescripción no atribuye expresamente a las CCAA la competencia en materia de régimen local, pero tampoco imposibilita a que sean éstas quienes ejerzan dicha competencia. Por tanto, el precepto es susceptible de interpretarse en clave descentralizadora, en beneficio de la asunción de la regulación del régimen local por parte de las CCAA; o en clave centralizadora, apuntando aquí que el artículo 149.1. 18ª CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la regulación de

³³⁴Ramón Martín Mateo y Francisco Sosa Wagner, “Cincuenta años en la Administración Local”, *Revista de Administración Pública* 150 (1999): 291 y 292.

las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas³³⁵. En España es más común optar por ésta última interpretación, por eso se mantiene que, en los primeros años de andadura de nuestra democracia, la estructura territorial siguió una “filosofía modernizadora pero continuista”³³⁶. Una perspectiva que consiguió consolidarse gracias a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

La apertura de los mentados enunciados constitucionales en conflicto otorgaba al TC un margen de apreciación casi ilimitado para la determinación de “lo básico” y de los “intereses locales”, cuando este hubo de pronunciarse acerca de la regulación del régimen local en nuestro ordenamiento jurídico. Ambos conceptos ofrecían un espacio completamente abierto a la inclinación, más o menos garantista, para con la autonomía local. De hecho, esta misma situación de indefinición constitucional podía haber servido, como en Alemania, en favor de las CCAA, pero también como presupuesto habilitante para la cuasi monopolización de la regulación por el Estado del régimen local, recurriendo al sencillo argumento de que una determinada materia se estima como “básica”³³⁷. Aun así, hemos de matizar que el Tribunal Constitucional siempre ha admitido que lo básico no puede agotar la regulación del régimen local, señalando expresamente en su jurisprudencia la inconveniencia de tal monopolización. Es algo que, por ejemplo, se ve con claridad en la STC 214/1989, ya analizada.

Aun así, tanto en la regulación de lo competencial, como especialmente en la cuestión de lo estructural, el TC ha tendido a ratificar los títulos de intervención del Estado en la regulación de las entidades locales argumentando que, generalmente, casi todo es “básico”. Tempranamente, en la STC 32/1981, el TC tuvo ocasión de pronunciarse acerca de esta cuestión. En la mentada sentencia, expuso por primera vez la teoría de garantía institucional del siguiente modo: “es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado” (FJ5). Posteriormente utilizó una misma línea argumental en el recurso de inconstitucionalidad resuelto en la STC 84/1982 contra el artículo 28 de la *Ley 44/1981, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1982*. En este último, la Generalidad de Cataluña pretendía asumir la competencia exclusiva en materia de régimen local, aspecto que había reflejado en el artículo 9.8 de su Estatuto, de acuerdo con el cual cualquier relación entre el Estado y los entes locales catalanes estaría siempre mediada por la Generalidad, no pudiendo el Estado, sin mediación del ente autonómico, transmitir o delegar una competencia a un ente local catalán.

El Tribunal Constitucional respondió a Cataluña creando, por vía jurisprudencial, el concepto de naturaleza bifronte en la regulación del régimen local, para habilitar al Estado

³³⁵ Juan Luis de la Vallina Velarde, *op.cit*, pp.523-532.

³³⁶ Francisco Caamaño, *op.cit*, p.163.

³³⁷ Juan Luis de la Vallina Velarde, *op.cit*, p.523.

a intervenir en una materia cuya regulación pertenecía, en realidad, a la Comunidad Autónoma de Cataluña de forma exclusiva. En la STC 84/1982, el Tribunal Constitucional aducía que “los entes locales (municipios y provincias) tienen autonomía constitucionalmente garantizada para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 C. E.); la determinación de cuáles sean estos intereses es obra de la ley, que les atribuye, en consecuencia, competencias concretas, pero que, en todo caso, debe respetar la autonomía y, como substrato inexcusable de ésta, reconocerles personalidad propia. Algunas Comunidades Autónomas y, entre ellas, la de Cataluña, han asumido la competencia exclusiva en materia de régimen local (art. 9.8.º del EAC) y, en consecuencia, es a ella a la que corresponde la regulación mediante Ley del Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de su territorio (art. 5 del EAC). Esta Ley debe ajustarse, sin embargo, a las bases establecidas por el Estado, de manera que el régimen jurídico de las Corporaciones Locales, aun en aquellas Comunidades Autónomas que, como la catalana, asumen el *maximum* de competencias al respecto, es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado (en el sentido más estrecho del término) y de las Comunidades Autónomas”.

Esta sentencia fue ampliamente criticada por algunos sectores doctrinales. Nos unimos, en este sentido, a la opinión de Francisco Caamaño, que nos tomamos la licencia para reproducir a renglón seguido, en relación con la mentada STC: “No nació para salvaguardar el espacio constitucionalmente reservado a la autonomía local, sino, muy por el contrario, para despejar cualquier duda concerniente a la doble y simultánea subordinación (estatal y autonómica) en la que se encontraba y justificar una intervención estatal más allá de lo estrictamente básico con arreglo al art. 149.1.18 CE. El concepto no fue, pues, ideado para precisar el papel constitucional de la autonomía local y su «posición» dentro de la organización territorial del Estado. Muy por el contrario, su única razón de ser fue la de servir de presupuesto justificativo del deslinde entre las competencias legislativas del Estado y de las CC.AA., operando como refuerzo de los títulos de intervención del primero. Y, en verdad, ello no podía ser de otro modo, puesto que el Tribunal Constitucional no estaba, en la gran mayoría de los supuestos en los que conoció sobre esta cuestión, resolviendo la pretensión de una entidad local que consideraba amenazada su autonomía por un acto o una norma emanados del Estado o de una Comunidad Autónoma (entre otras razones porque no existía cauce procesal que lo permitiese). Antes bien, lo que se sometía al enjuiciamiento del Tribunal Constitucional era un problema de delimitación de la competencia legislativa entre el Estado y una Comunidad Autónoma y esta es, en puridad, la clave de bóveda en que debe ser interpretada su jurisprudencia.”³³⁸.

En un primer momento, esta tendencia a favor de la regulación estatal pudo enmarcarse en la necesidad de ofrecer una protección homogénea al principio de autonomía local para todas las entidades locales, un principio que en los primeros años de vigencia del texto constitucional de 1978 debía compatibilizarse con la autonomía de las Comunidades

³³⁸ Francisco Caamaño, *op.cit.* p.167.

Autónomas, entes que todavía se encontraban en una fase experimental³³⁹. Suele esgrimirse que, en esta primera etapa de entrada en vigor de la Constitución de 1978, el Estado, con el criterio favorable del Tribunal Constitucional, asumió este papel con la intención de proteger el régimen jurídico e institucional básico de los municipios y extenderlo de manera uniforme en todo el territorio. Tendencia lógica, en tanto en cuanto, resulta beneficioso, en un Estado compuesto con un complejo régimen local como el español, dotar de unas garantías mínimamente homogéneas a todas las entidades locales desde el nivel estatal. Este planteamiento se ha atemperado considerablemente porque las CCAA son entes más que consolidados en nuestra estructura territorial, y también están llamados, y preparados, para realizar el principio de autonomía local.

Paralelamente, hemos de tener en cuenta que la autonomía local no es un título competencial, es un principio constitucional dirigido a su realización por todos los poderes públicos³⁴⁰, de ahí que nos unamos a la crítica propugnada por el profesor Caamaño. Una sobrerregulación de la realidad local con intención de extender de manera uniforme el régimen jurídico e institucional de las entidades locales puede producir un efecto inverso, reduciendo el margen de decisión que ni le compete a las CCAA, ni tampoco al Estado, sino a las entidades locales. La sobrerregulación del régimen local y la pretendida salvaguarda del principio de autonomía local separan a nuestro Estado de la democracia local porque impiden el aseguramiento de un núcleo de decisión propia por parte del municipio.

2.2.2.2. La Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL)

La CEAL fue adoptada en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, en el seno del Consejo de Europa, mismo día en el que fue firmada por España. A partir del 1 de marzo de 1989 entró en vigor³⁴¹ y, como consecuencia, pasó a formar parte del ordenamiento jurídico español (art. 96.1 CE). Antes de su firma y entrada en vigor, no fue necesaria la activación del artículo 78 de la *Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional* (en adelante LOTC), sobre la posible existencia de contradicciones entre la Constitución y la CEAL. La única posible antinomia que presentaba el texto de la CEAL en relación con la Constitución Española era el apartado 2 del artículo 3 CEAL, sobre la elección directa por sufragio universal, igual, secreto y libre de los miembros que integran los consejos o asambleas de las entidades locales. Debido a lo cual, España realizó una reserva sobre el mentado precepto, con el fin de no considerarse vinculada por el mismo.

³³⁹ *Ibidem*, p.168.

³⁴⁰ Dicho con otras palabras, “lo que la Constitución había unido fue separado por la jurisprudencia constitucional. Y, a falta de mejor título, se buscó cobijo en el art. 149.1.18 CE, donde se confiere al Estado la competencia para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Como las entidades locales no eran concebidas como gobiernos, sino como meras administraciones, el encaje resultaba relativamente sencillo e, incluso, encontraba cierta justificación político- institucional: el legislador básico es el garante de la autonomía local frente a la voracidad centralizadora de las CC.AA.”. Francisco Caamaño, *op.cit*, p.183. Adicionalmente, Núñez Rivero y Santiago García Aranda, *op.cit*, p. 430.

³⁴¹ Publicada en el BOE el 24 de febrero de 1989, núm.47.

El art.3.2. CEAL se consideró incompatible con los artículos 140 y 141 CE, tal y como consta en el texto oficial de la reserva realizada por el Estado, y publicada en el BOE. Realmente, tal reserva se realizó debido a la contradicción que podemos observar entre el articulado de la CEAL y el procedimiento previsto para la elección de los miembros integrantes de las Diputaciones provinciales, que toman como base de la elección a los concejales a los que se refiere el artículo 140 CE. La Constitución ni siquiera se pronuncia sobre la elección de los diputados provinciales, pese a afirmar que son cargos representativos. Este extremo se regula en el Título V de la *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*, de acuerdo con una fórmula preconstitucional que prescribe un régimen de elección indirecta de los miembros de tales entidades.

Al margen de tal reserva, en la línea expuesta, no fue necesaria su revisión constitucional (art. 95 CE) antes de prestar el consentimiento por parte del Estado, aunque era difícil encontrar contradicciones adicionales teniendo en cuenta tanto la poca regulación sobre autonomía local existente en nuestro texto constitucional, como la apertura de los preceptos que regulan tal principio y su ulterior concreción por la ley. Tampoco se han planteado recursos de inconstitucionalidad, ni cuestiones de inconstitucionalidad (art. 27.2.c. LOTC) en contra de aquella, lo cual ratifica su completa integración en el ordenamiento jurídico español.

La Carta, además, cuenta con un protocolo adicional sobre el derecho a participar en los asuntos de la autoridad local, adoptado en noviembre de 2009. Pero, entre sus países firmantes no consta España, por lo tanto, no nos referiremos al mismo, aunque creemos importante reseñar este aspecto.

2.2.2.2.1. Estructura y contenido de la CEAL

La CEAL tiene naturaleza jurídica de Tratado de Internacional que, tras la autorización de su ratificación por las Cortes Generales (art. 94.1 CE) y su publicación en el BOE, adquirió rango, valor y fuerza de ley en nuestro ordenamiento jurídico. Desde 1989 es obligatoria y vinculante para todos los ciudadanos y poderes públicos dentro de España. Este Tratado Internacional dispone de 18 artículos repartidos en tres partes, siendo la segunda y la tercera parte relativas a cuestiones procedimentales sobre la entrada en vigor, firma, comunicación, aclaraciones y compromisos adquiridos por los Estados firmantes; razón por la cual nos centraremos en los conceptos clave de la primera parte, que alberga el principal contenido de interés para este objeto de estudio.

En primer lugar, cuestión especialmente destacable, tras enunciar el fundamento constitucional y legal de la autonomía local (art. 2) y sus efectos vinculantes (art. 1), el artículo 3 CEAL prevé un concepto de autonomía local, de acuerdo con la siguiente definición: “Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en

el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”. Hemos de destacar algunos aspectos clave sobre esta definición.

En primer lugar, a la traducción del principio de autonomía local como “el derecho y la capacidad” de ordenar y gestionar los asuntos de que se trate, añade el adjetivo “efectivo” dejando constancia de que tal principio ha de materializarse de manera real y verdadera.

En segundo lugar, es destacable que, cuando se refiere al elenco de materias que han de gestionar las entidades locales, añade que éstas deberán suponer “una parte importante”. En el caso de España, podemos trasladar esta lógica al número de competencias o materias susceptibles de ser gestionadas por el municipio. Y, asimismo, que esa “parte importante” se refiera a “asuntos públicos”, al contrario que nuestro texto constitucional, que utiliza la regla de los intereses locales. Esta última prescripción del texto de la CEAL nos resulta óptima en relación con la descentralización del poder político y su gestión por parte del municipio, pues como hemos tenido ocasión de pronunciarnos, la regla de los intereses en numerosas ocasiones resulta demasiado artificial, además de ser susceptible de interpretaciones más o menos interesadas “porque, casi siempre, el interés nacional se ha invocado para vaciar el interés regional y, a su vez, el regional, para desbaratar el local, es decir, en clave centralizadora, y no federativa o subsidiaria”³⁴².

En tercer lugar, las dos últimas previsiones de la definición ofrecida por el art. 3.1 CEAL, es decir, “bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”, también añaden consideraciones relevantes. En lo que respecta a “bajo su propia responsabilidad”, la CEAL consolida la perspectiva de que el municipio no debe ser un ente tutelado en relación con su autonomía política. Ya que éste debe ser capaz de tomar decisiones sobre una buena parte de los asuntos públicos, bajo su propia responsabilidad, por lo tanto, no se le deberá someter a controles de oportunidad, aunque sí de legalidad, como al resto de las entidades territoriales, perspectiva que se confirma con el precepto número 8 del Tratado. Además, la gestión del poder político que realice el municipio siempre deberá redundar en un beneficio para sus habitantes, lo cual significa poner los derechos de las personas en el centro de la garantía de la autonomía local, idea básica que subyace a este principio constitucional y a la necesidad de adaptarlo a las heterogéneas realidades locales que conforman la planta local española.

Ahora bien, este concepto con excelentes previsiones lo es “en el marco de la ley”. Estas consideraciones se reiteran a lo largo de todo el texto del Tratado. Y no deben perderse de vista desde la perspectiva de un posible conflicto entre la ley y la CEAL. Será difícil encontrar contradicciones entre la norma nacional y la norma internacional, si la norma internacional, desde el inicio, prevé la posibilidad de que la propia ley nacional sea la que limite las posibilidades del Tratado, en la línea seguida por el derecho internacional.

³⁴² Javier García Roca, “El concepto actual de autonomía local...” *op.cit.*, p.27

El alcance del principio de autonomía (art. 4 CEAL) es otra de las previsiones del Tratado. En este orden de cosas, cuando admite “el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos” (art. 4.3 CEAL), vuelve a reforzar la idea de ese debido elenco de competencias que habrá de depositarse en sede local para que la autonomía adquiera un mayor alcance. Y, al tiempo, admite que las competencias que se depositen en sede local deberán ser preferentemente “plenas y completas”, es decir, exclusivas en nuestro ordenamiento jurídico (art. 4.4 CEAL), pues de este modo el municipio podrá, a través de sus representantes, gestionar íntegramente las materias que se le concedan. El precepto recoge una última consideración cuando admite que “no pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional”, aspecto que serviría, de acuerdo con el criterio del Tribunal Constitucional alemán (STC Rastade, de 23 de noviembre de 1988) como un baluarte para la no sustracción de competencias locales, una vez depositadas en su órbita de gestión política.

En cualquier caso, admite la CEAL, en la planificación y toma de decisiones que afecten directamente a las entidades locales, que estas deberán ser consultadas (art. 4.6 CEAL). Previsión que resultaría óptima, teniendo en cuenta la pluralidad de realidades locales que quedan al margen de la norma, dado el ofrecimiento de un trato homogéneo a una heterogeneidad de supuestos municipales. Tal consulta debe realizarse “en la medida de lo posible”, previsión que acaba ofreciendo un espacio argumentativo para aquellos Estados no decididos a garantizarla, bajo el sencillo fundamento de que esta consulta no se encuadra en “lo posible”, por la razón que quiera esgrimirse.

La CEAL nació con la pretensión de consolidar el principio democrático a nivel local, bajo el entero convencimiento de que los problemas europeos eran (y son) también problemas locales. De ahí deriva la inclusión de preceptos como su número 5, en el cual puede leerse lo siguiente: “Para cualquier modificación de los límites territoriales locales, las colectividades locales afectadas deberán ser consultadas previamente, llegado el caso, por vía de referéndum allá donde la legislación lo permita”. De acuerdo con la legislación básica, en España no es preceptiva la consulta a los vecinos del municipio en los procesos de modificación del término municipal, como en el caso de las fusiones municipales. (art. 13 LRBRL). Tan solo se prevé que tal consulta pueda realizarse, pero no que deba. En este caso, dado que la legislación lo permite, entendemos que alinearnos con la CEAL implicaría celebrar un referéndum entre las colectividades afectadas, vía consulta popular, en los procesos de modificación de los límites territoriales locales. Sin embargo, no ha sido entendido de este modo en los procesos de modificación de términos municipales, bien por segregación, bien por fusión de municipios, realizados en España desde 1989, fecha en que entraba en vigor la CEAL. En los casos de modificación de los términos municipales que se han ejecutado en España ha bastado con el acuerdo de los plenos de los ayuntamientos implicados para la ejecución de tal modificación. Acuerdo que, además, tras la reforma incorporada por la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de*

racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en 2013 tan solo requería una mayoría simple para ser adoptado en sede de las corporaciones³⁴³.

El artículo 6 CEAL hace referencia a la gestión interna de las entidades locales, que se debe asignar por entero a las mismas, pues la organización de sus estructuras, además de ser un componente insoslayable de su autonomía político-administrativa, es clave para permitir una gestión eficaz. En el caso de los municipios, son los ayuntamientos quienes mejor saben cómo han de diseñar su organigrama interno para procurar una gestión óptima. Otra de las asignaturas pendientes en España (STC 214/1989), sin muchos visos de prosperar, al menos, hasta que no consideremos a la autonomía local como un principio de obligado cumplimiento para todos los poderes públicos y no como un título habilitante del Estado o la CCAA para regular el régimen local. Asimismo, tal y como sucede en el supuesto anterior, no existe conflicto entre este precepto y la legislación nacional, en tanto en cuanto, sus previsiones deben llevarse a término “sin perjuicio de las disposiciones más generales creadas por la ley”.

Los recursos financieros de las entidades locales son claves para asegurar el correcto ejercicio de su autonomía, es decir, la efectiva prestación de competencias. Por eso, el artículo 9 CEAL prevé con detalle la cuantía y el tipo de recursos que han de disponer tales entidades. Admite, al igual que nuestro texto constitucional, que en todo caso tales entidades deben tener recursos suficientes, y que tales recursos han de ser propios, es decir, susceptibles de ser gestionados por la corporación de que se trate; y proporcionales a las competencias que la ley asigne a cada entidad (arts. 9.1 y 2 CEAL). Tales recursos deberán descansar sobre la base de sistemas financieros diversificados y evolutivos, que permitan al municipio obtener unos ingresos variables que evolucionen en función de los costes del ejercicio de sus competencias (art. 9.4 CEAL).

Dado que se es consciente que no todos los municipios podrán obtener tales recursos a partir de tributos o ingresos patrimoniales propios, es especialmente relevante la previsión sobre la protección financiera de las entidades locales más débiles, que en nuestro país

³⁴³ La modificación de términos locales para fusionar municipios ha tenido mucho menor éxito en nuestro país, en comparación con el fenómeno contrario, la segregación de municipios. En el caso de las únicas dos fusiones de municipios que se han llevado a cabo en España, en 2013 y en 2016, ambas en la Comunidad Autónoma de Galicia, sus respectivos Decretos de aprobación de la fusión (*Decreto 83/2013, de 6 de junio, por el que se aprueba la fusión voluntaria de los municipios de Oza dos Ríos y Cesuras y se constituye el municipio de Oza-Cesuras* y *Decreto 134/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba la fusión voluntaria de los municipios de Cerdedo y Cotobade y se constituye el municipio de Cerdedo-Cotobade*), reflejan que, finalmente, el acuerdo de ejecución de la fusión se llevó a cabo sin la celebración de consulta popular a la ciudadanía. Como reiterábamos, los casos de segregación de municipios han sido mucho más elevados, pero del mismo modo que ha sucedido con las fusiones, generalmente tampoco se ha entendido que deba realizarse consulta popular para adoptar el acuerdo de segregación definitiva del municipio. Sirva, como botón de muestra, el caso del municipio El Pinar, en Canarias, cuyo expediente de segregación puede consultarse en la *Resolución de 10 de diciembre de 2007, del Cabildo Insular de El Hierro (Santa Cruz de Tenerife), por la que se publica el Acuerdo del Pleno Corporativo de 8 de septiembre de 2007, aprobatorio de la constitución de un nuevo municipio con la denominación de El Pinar de El Hierro*.

coincidirían con el pequeño municipio especialmente afectado por el reto demográfico. En tales casos, la CEAL admite que las medidas de financiación hacia el municipio no deben reducir las opciones políticas del mismo, pues la lógica que trasciende a los recursos financieros sigue siendo el aseguramiento de la gestión del poder político de forma descentralizada, sin intromisiones indebidas y bajo su propia responsabilidad, en aras a preservar el principio de autonomía en todas sus vertientes, y en virtud de la democracia local (art. 9.5 CEAL). De acuerdo con lo anterior, también recoge la obligación de consultar a tales entidades previa adjudicación de los recursos, “según formas apropiadas” (art. 9.6 CEAL) que, por supuesto, serán concretadas por la ley.

“En la medida de lo posible” las subvenciones que reciban las entidades locales, “no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las entidades locales, en su propio ámbito de competencia”, aspecto que remarca la idea del párrafo 5 del mismo artículo. Por último, promueve la obligación de que las entidades locales, con el fin de financiar sus gastos de inversión, tengan acceso al mercado nacional de capitales “de conformidad con la ley”.

Dos son los últimos artículos de esta primera parte del Tratado. El artículo 10 que enuncia las posibilidades de las entidades locales de recurrir al asociacionismo o cooperación intermunicipal para la protección y promoción de sus intereses comunes. Este precepto encuentra un reflejo directo en nuestro ordenamiento jurídico. Tanto en el texto constitucional, que en su artículo 141.3 reconoce que “se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes a la provincia”. Como en los artículos 42, 43 y 44 LRBRL, en los cuales, se regulan las entidades supramunicipales de cooperación intermunicipal, asociativas y no asociativas, como lo son las mancomunidades, comarcas y áreas metropolitanas.

El artículo 11 CEAL, sobre la protección legal de la autonomía local, prevé la obligación de disponer por parte de los Estados firmantes del Tratado de una vía de recurso jurisdiccional para garantizar el libre ejercicio de las competencias locales, así como el respeto al principio autonomía local constitucional y legalmente garantizado. Este último precepto obligó a España a crear el conflicto en defensa de la autonomía local, que se introdujo mediante la *Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*, sobre el que tendremos ocasión de pronunciarnos más adelante.

Es cierto que muchas de las previsiones articuladas por este Tratado disponen de un gran potencial a la hora de ser desarrolladas por los Estados. Pero, no es menos cierto que tales previsiones, de partida, se autolimitan en el propio texto de la CEAL a aquello que prescriba la ley en cada ordenamiento jurídico interno del Estado firmante de que se trate. Pese a que la CEAL realice una serie de consideraciones óptimas respecto de la autonomía, tales consideraciones lo serán “en el marco de la ley”, se desarrollarán

“conforme a la ley”, se cumplirán “donde esté permitido por la ley”, o se realizarán “dentro de los límites de la ley”.

En los preceptos en los cuales no encontremos una llamada a su limitación por la ley de forma expresa, nos encontraremos con otras limitaciones como “en la medida de lo posible”, “en el marco de la política económica nacional”, “en la práctica”, “a su debido tiempo y de la forma apropiada” que, de nuevo, nos redirigen a su ulterior desarrollo y concreción por la ley. Lo cual impedirá, o difícilmente permitirá encontrar conflictos entre la letra del Tratado y el ordenamiento jurídico interno, aunque sepamos que materialmente, muchas de sus prescripciones no se están cumpliendo. Cuestión a la que se suma la difícil aplicabilidad y justiciabilidad de este Tratado, dada su naturaleza jurídica.

2.2.2.2.2. Naturaleza, aplicabilidad y justiciabilidad de la CEAL

Como veníamos admitiendo, la CEAL tiene naturaleza jurídica de Tratado, válidamente celebrado e integrado en nuestro ordenamiento jurídico. Teniendo en cuenta esta naturaleza, la cuestión clave sobre la que debemos pronunciarnos es su posible contradicción con el ordenamiento jurídico interno, pero no ya en lo concerniente a sus previsiones, sino en relación con la forma que reviste. Dicho con otras palabras, hemos de analizar si la CEAL verdaderamente supone una garantía para la autonomía local, un instrumento más de desarrollo de tal autonomía, o si, por el contrario, se trata de una enunciación de postulados de contenido político, pero difícilmente aplicables dentro de nuestras fronteras.

En este sentido, siguiendo a Requejo Pagés³⁴⁴ hemos de partir de que los Tratados son normas de extracción foránea que se incorporan a un ordenamiento jurídico que les es extraño, porque su existencia, es decir, su validez, no deriva de la Constitución, sino de su adecuación al procedimiento de producción de normas en el sistema normativo al que pertenecen, que en el caso de la CEAL es el derecho internacional, en el marco del Consejo de Europa. Mientras que las normas internas de un ordenamiento jurídico deben su validez o invalidez a su adecuación con la Constitución como norma suprema del ordenamiento jurídico, el Tratado, pese a integrarse en el mismo ordenamiento, no responderá a esa lógica. En el momento en el que el Tratado se integra en el ordenamiento de un Estado se realizará un juicio de compatibilidad con su Constitución, pero su invalidez como Tratado seguirá quedando al margen de ésta porque ambas normas proceden de dos sistemas normativos diferentes. Esta apreciación es esencial porque de ella depende la resolución del conflicto entre una norma interna y un Tratado Internacional.

³⁴⁴ Juan Luis Requejo Pagés, “El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español”, en Francisco Caamaño Domínguez (coord.) *La autonomía de los entes locales en positivo: la carta europea de la autonomía local como fundamento de la suficiencia financiera* (Madrid: Fundación Democracia y Gobierno local, 2003)

Cuando identificamos una antinomia entre la norma interna y el Tratado, esta no puede resolverse ateniendo al principio de jerarquía, directamente relacionada con la validez, o no, de la norma, dado que “la validez de las normas en conflicto no está recíprocamente condicionada”³⁴⁵. Se tendrá que resolver, por el contrario, de acuerdo con el principio de aplicabilidad³⁴⁶, lo que significa que el conflicto se superará con la aplicación preferente de una de las normas en conflicto, dentro de las cuales, la norma internacional es de aplicación preferente. Esto significa, incluso que, aunque el legislador produzca normas contrarias a las previsiones de la norma internacional, aquellas no tendrán por qué ser invalidadas, dado que su único límite será la adecuación al texto constitucional, y no al texto del Tratado.

Por eso, pese a la opinión en contrario de algunos autores³⁴⁷ que aducen que la CEAL forma parte del bloque de la constitucionalidad, propugnamos, como Requejo Pagés que, dada su naturaleza de Tratado, la CEAL no es condición de validez de las normas internas y, por tanto, tampoco parámetro de constitucionalidad³⁴⁸ utilizable por el Tribunal Constitucional. Pues, en todo caso, la posible contradicción entre una norma interna posterior a 1989 y la CEAL no será resuelta con base a su invalidez, sino con base a su aplicabilidad, o no. No habrá de realizarse un juicio de constitucionalidad de la norma, sino que habrá de aplicarse el criterio de aplicabilidad preferente de una u otra, que compete exclusivamente a los órganos judiciales ordinarios, dado que el Tribunal Constitucional es incompetente en esta materia.

Algunos autores proponen ofrecer un tratamiento distinto a la cuestión, y abrir vías que permitan el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en la materia, en relación con el eventual incumplimiento del artículo 96.1 CE³⁴⁹, criterio que se ha venido rechazando por nuestra justicia constitucional, pues supondría admitir que el conflicto entre norma interna y norma internacional puede solucionarse aplicando el criterio de invalidez de la ley en cuestión, por vía de su inconstitucionalidad, lo cual, haría competente al Tribunal Constitucional para dirimir sobre este extremo.

³⁴⁵ *Ibidem*, p.18

³⁴⁶ Germán Fernández Farreres, “La posición de la Carta Europea de la Autonomía Local en el sistema de fuentes del Derecho español: una reflexión crítica” en Francisco Caamaño Domínguez (coord.) *La autonomía de los entes locales en positivo: la carta europea de la autonomía local como fundamento de la suficiencia financiera* (Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local: 2003): 39-52.

³⁴⁷ *Ibidem*. Sirvan, además, como ejemplo las siguientes contribuciones: Javier García Roca, “El concepto actual de autonomía local...” *op.cit.*; Javier García Roca, “Un bloque constitucional local conforme al principio...” *op.cit.*; Luis Ortega Álvarez “La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* 259 (1993): 475-498.

³⁴⁸ Esta cuestión ha permanecido invariable en la jurisprudencia SSTC 252/1988, de 20 de diciembre, FJ 2; 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 9; 79/1992, de 28 de mayo, FJ 1; 80/1993, de 8 de marzo, FJ 3; 67/1996, de 4 de abril, FJ 3; 148/1998, de 2 de julio, FJ 4; 45/2001, de 15 de febrero, FJ 7, etc.

³⁴⁹ Germán Fernández Farreres, *op.cit.*

Del mismo modo, la previsión del artículo 10.2 CE, que dice que “las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”, es de dudosa aplicación para la CEAL, pues pese a que la misma es elaborada en el seno del Consejo de Europa no se corresponde con lo previsto en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante CEDH). La materia que presenta una mayor vinculación con la letra del CEDH es la participación ciudadana en los asuntos de interés local, apenas regulada en la CEAL. Este fue el hecho que motivó la elaboración del protocolo adicional antes citado, no suscrito por España. Por lo tanto, no encontramos adecuada la aplicación de lo previsto 10.2 CE.

Al margen de su naturaleza, como vimos en líneas anteriores, la propia redacción de la CEAL hace que sea difícil encontrar conflictos entre su literalidad y la norma interna. Conflictos que, en todo caso, habrán de resolverse por los tribunales ordinarios; he aquí el *quid* de la cuestión. Lo que contiene esencialmente la CEAL son principios de buen gobierno, pero no directrices concretas susceptibles de ser directamente aplicadas por los tribunales ordinarios. A lo que hemos de añadir que, la delimitación de la letra del Tratado no compete al juez ordinario, sino al legislador democrático, que será el que determine las directrices de aplicación del Tratado mediante ley que vincularán al juez ordinario. Sin perjuicio de lo anterior, podría esgrimirse la posibilidad del incumplimiento de la CEAL por omisión del legislador, es decir, “por no dotar a las entidades locales de los poderes necesarios para que su autonomía sea real y efectiva”³⁵⁰. Aun así, la inconstitucionalidad por omisión no ha sido acogida en nuestro ordenamiento jurídico.

La vigilancia de la CEAL, aunque no su justiciabilidad, recae en el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, y en su Comité de supervisión que, tras las visitas periódicas a los Estados firmantes y el posterior examen de los aspectos específicos de la Carta emite recomendaciones dirigidas a los Estados miembros. Este Comité tiene una naturaleza asesora. Cumple, por tanto, con objetivos de asesoramiento y evaluación de los Estados, pero sus informes o recomendaciones no prevén ninguna consecuencia en caso de incumplimiento de estos. Prueba de lo anterior es que, en el caso de España, han sido tres las visitas con sus respectivos informes y recomendaciones, una en 2002, otra en 2013 y, la última en 2021. En sus recomendaciones, el Congreso de Poderes Locales y Regionales identifica una serie de cuestiones comunes que coinciden con las principales problemáticas del régimen local español y que, desde luego, todavía están pendientes de su inclusión en la agenda política del país. Aspectos como la falta de financiación adecuada a los municipios, la ausencia de claridad en el marco jurídico regulador de las competencias locales, o el tratamiento inadecuado de los pequeños municipios han sido generalmente identificados por tales informes y, sin embargo, pese a haberse emitido recomendaciones al respecto, el tratamiento ofrecido a las entidades locales desde 2002 no solo no ha mejorado, sino que ha llegado a empeorar por situaciones coyunturales

³⁵⁰ Germán Fernández Farreres, *op.cit.* 51.

como la crisis de 2008 y las posteriores reformas implementadas en el régimen jurídico local español.

Más allá de las fronteras de cada Estado miembro y de la custodia de los tribunales nacionales, no habrá ningún tribunal (como sí lo hay, por ejemplo, respecto del CEDH) que se encargue de velar por su efectivo cumplimiento. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos no puede encargarse de su justiciabilidad, porque la CEAL, pese a ser elaborada en el seno del Consejo de Europa, no se enmarca en el CEDH, ni tampoco en sus Protocolos, y no dispone de una instancia jurisdiccional propia.

Es indudable que las prescripciones de la CEAL suponen un reconocido avance, sobre todo, en los esfuerzos por delimitar el principio de autonomía local en un amplio marco de referencia, como es el europeo. No obstante, si queremos ofrecer una visión rigurosa, la forma que reviste y parte de su configuración interna la sitúan en una encrucijada, en la cual, ni en forma ni en fondo, su aplicación es susceptible de ir más allá de un mero instrumento legitimador de nuevas políticas públicas que decidan ampararse en la misma para ofrecer una cobertura más amplia al principio de autonomía local.

2.2.2.3. La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)

2.2.2.3.1. Contexto de aparición

La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local es una ley ordinaria, aspecto que no deja de sorprender teniendo en cuenta su función ordinamental de desarrollo del régimen local prescrito en nuestra Constitución. Suele ser entendida como la norma institucional básica de la Administración local³⁵¹ porque ésta es al municipio lo que un Estatuto de Autonomía a su Comunidad Autónoma³⁵², aunque no revista la naturaleza de Ley Orgánica. A pesar de que materialmente se parece a una Ley Orgánica, la CE no exige tan altos consensos para su aprobación y reforma. Lo cual, supone un problema de base en lo que respecta a nuestro régimen local, pues su eventual y excesiva variabilidad puede llevar a la promulgación de disposiciones conflictivas en relación con la misma, como pudo comprobarse con la aprobación de la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*.

El Tribunal Constitucional desempeñó una labor muy importante durante el proceso de configuración del régimen local en España, especialmente en lo que respecta a la elaboración de la LRBRL. Aunque hasta 1985 (cuando el mapa autonómico ya estaba

³⁵¹ Luciano Parejo Alfonso, “Relaciones interadministrativas...” *op.cit.*, pp.223 y 224

³⁵² Javier García Roca, “Un bloque constitucional local...” *op.cit.*, p.37. y Luciano Parejo Alfonso, *Garantía institucional y autonomías locales*, dir. Luis Cosculluela Montaner, *op.cit.*: p. 142.

cerrado) no hubo una LRBRL³⁵³, en 1981 el Tribunal Constitucional comenzó a bosquejar las posibilidades de desarrollo del nuevo régimen jurídico de las entidades locales al amparo de la Constitución de 1978. Así lo hizo en la célebre sentencia de las Diputaciones catalanas (STC 32/1981) en la cual encontró el fundamento que habilitaba al Estado para entrar a regular el régimen local, en detrimento de la regulación autonómica. En la STC se resolvía un recurso de inconstitucionalidad sobre la Ley 6/1980 de 17 de diciembre que, tal y como figura en la sentencia, regulaba la «transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad». Mediante la mentada disposición la Generalidad de Cataluña pretendía eliminar las provincias como entes territoriales mediante su vaciamiento político y hacendístico. En el plano político, a través de la supresión de sus competencias e incluso privando a tales entes de su órgano de gobierno, la Diputación provincial. Y, desde el plano financiero, a través de la transferencia de su hacienda a la Generalidad.

Sobre la base de la garantía de la autonomía local, el Tribunal Constitucional consideró que el establecimiento de los principios y criterios básicos en materia de organización y competencia del régimen local debían ser establecidos por el Estado, pues “las comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho” (STC 32/1981, FJ5). Es decir, el alto Tribunal encontró en la garantía de la autonomía local y en la competencia estatal sobre determinación de las bases del régimen jurídico de las entidades locales un argumento perfecto para dar cobertura a la uniformización del gobierno local en todo el país, reduciendo las posibilidades que el artículo 148.1. 2ª CE otorga a las CCAA. La interpretación expansiva del artículo 149.1. 18ª CE situó al Estado como competente para definir y fijar los principios y criterios básicos del nuevo régimen jurídico de la Administración local y, a su vez, como garante de su autonomía en todo el territorio nacional.

La función que desempeñarían las CCAA a partir de entonces fue “aclarada” en la STC 84/1982, donde el TC acuñó el término de “carácter bifronte” del régimen local, al que ya nos hemos referido. Tras esta sentencia confirmó que en la regulación del régimen local concurren las competencias del Estado y las de las Comunidades Autónomas. Por lo tanto, las CCAA podrían entrar a desarrollar el régimen local, sobre las bases previamente articuladas por el Estado. De este modo, el legislador estatal, con la muy favorable jurisprudencia constitucional, aprobó la LRBRL en 1985.

Lo que comenzó siendo una habilitación para regular “lo básico” terminó convirtiéndose en una regulación de detalle. El Tribunal Constitucional en la ya mentada STC 32/1981 extendió la competencia del Estado para la “fijación de principios o criterios básicos en

³⁵³ Esta cuestión, de nuevo, cristaliza el protagonismo que las CCAA tuvieron en el proceso constituyente y en la transición y consolidación del nuevo texto constitucional de 1978. Francisco Caamaño Domínguez, “Autonomía local y constitución...” *op.cit.*, p. 163.

materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado” (FJ5). Sin embargo, “la versatilidad de lo básico”³⁵⁴ le condujo a ir un poco más allá. El Tribunal Constitucional tampoco había fijado por entonces qué podía entenderse por básico, pues es ésta “una de las categorías jurídicas más imprecisas que se derivan de nuestra Constitución”³⁵⁵ pese a haber extendido la habilitación del Estado para su establecimiento. Y tampoco era competente para ello, pues esta es una tarea que le corresponde *prima facie* a las Cortes Generales, dados los silencios constitucionales sobre la materia. El argumento de base (proteger la autonomía local) comenzó, desde la entrada en vigor de la LRBRL de 1985, a tratarse tanto jurídica como institucionalmente como un título competencial y no como un principio constitucional a garantizar por todos los poderes públicos. Así, la garantía de la autonomía local se utilizaba como atribución competencial y no propiamente como un mandato constitucional que ha de ser protegido. Cuanto más espacio quedase regulado, bien por el Estado, bien por las Comunidades Autónomas, menos discrecionalidad se depositaría en sede local.

Garantizar la autonomía local no era equivalente a establecer una densa, extensa y minuciosa regulación de la administración local, sino que hubiera sido preferible una regulación efectivamente garantista con una perspectiva territorial que contemplase la heterogeneidad municipal de España. Doctrinalmente este planteamiento se denomina “geometría variable”³⁵⁶, y hace referencia a la disparidad de realidades locales presentes en un determinado territorio. En el caso español estas diferencias son muy acusadas, dado que la planta local española no responde a unas características homogéneas. Los municipios castellanoleoneses se separan considerablemente de la extensión y demografía presentes en los municipios murcianos y andaluces. Lo mismo sucede con los municipios canarios y baleares, cuyas necesidades y particularidades son muy diferentes a los municipios de montaña presentes en numerosas áreas del país. El relieve, el clima, el factor costero, el tamaño, la población, la ruralidad, el medio natural, la hidrografía o la insularidad son factores que también afectan sobremanera a las distintas realidades locales presentes en el territorio español, y que deberían tener un reflejo en la norma. Se necesitaba menos cantidad y más calidad en la regulación del régimen local.

El argumento de homogeneidad de la garantía de la autonomía local, y de su paladín, el Estado, no es adecuado en una España diversa, heterogénea y descentralizada. Sin embargo, esta fue la opinión por la que finalmente se decantó el Tribunal Constitucional, al extender el mandato del artículo 149.1.18 CE sobre el régimen local.

³⁵⁴ Joaquín García Morillo, “La versatilidad de lo básico”, *Revista de Administración Pública* 139 (1996): 125-152.

³⁵⁵ Juan Luis de la Vallina Velarde, *op.cit.*, p.532.

³⁵⁶ Rafael Jiménez Asensio, “La reforma local: primer análisis de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: contexto, elementos estructurales y algunas pautas interpretativas para la aplicación de un marco normativo complejo”, *Anuario aragonés del gobierno local* 5 (2013): 281-328.

2.2.2.3.2. Estructura y organización de la LRBRL: las principales materias consideradas como “básicas”

La LRBRL se distribuye en once Títulos, dieciséis disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, diez disposiciones transitorias y cinco disposiciones finales. Su regulación no solo alcanza al municipio y a la provincia como entidades locales básicas de existencia necesaria, sino también a las demás entidades locales supramunicipales (art.3 LRBRL), siendo las entidades locales de carácter inferior al municipio, sin personalidad jurídica propia, reguladas por las leyes de las Comunidades Autónomas (art. 24 bis LRBRL). El municipio se regula en el Título II y la provincia en el Título III. En ambos se incide sobre la organización y las competencias de tales entidades, y en el caso del municipio, además, también se establecen previsiones acerca del territorio, la población y los regímenes especiales. A continuación nos ocuparemos de las especificidades más relevantes contempladas por la LRBRL en lo atinente al municipio.

En el Capítulo I del Título II, relativo al “territorio y población” se regulan, principalmente, la creación y supresión de municipios, o alteración de términos municipales (art. 13 LRBRL) de manera concisa y detallada, donde se contempla tanto el procedimiento a seguir, como las consecuencias de la creación, supresión o alteración de los términos municipales, así como cuestiones relativas al padrón municipal y a los derechos y deberes de los vecinos. El Capítulo II del mismo Título, destinado a la “organización” (interna de los municipios) incide en la estructura de las instituciones que locales y en sus funciones. Abarca, desde la organización interna de los ayuntamientos (composición, funciones y aspectos que deben someterse al pleno, condición y competencias del alcalde, atribuciones y organización de la Junta de Gobierno Local, etc.), hasta la existencia de organismos como la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones y la Comisión Especial de Cuentas. Este Capítulo se completa con las previsiones establecidas en el Título X, en tanto regulador del régimen de organización de los municipios de gran población, que contempla el régimen orgánico de las entidades previstas en el artículo 121 LRBRL³⁵⁷.

El Capítulo III se encarga de regular las materias sobre las que los municipios podrán ejercer competencias propias (art. 25). Algunas de estas materias son: urbanismo, medio ambiente urbano, infraestructura viaria, policía local o promoción de la cultura, entre otras. Lo destacable de esta división es que se realiza por materias, por lo tanto, no se asignan propiamente competencias concretas hacia las entidades locales. Recordemos que este artículo (el número 25) se reformó tras la entrada en vigor de la LRSAL, pues

³⁵⁷ De acuerdo con el artículo 121.1 LRBRL, el ámbito de aplicación de este título se limita a los siguientes supuestos: “a) A los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes. b) A los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes. c) A los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas. d) Asimismo, a los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales. En los supuestos previstos en los párrafos c) y d), se exigirá que así lo decidan las Asambleas Legislativas correspondientes a iniciativa de los respectivos ayuntamientos”.

contemplaba la posibilidad de que, pese a que la prestación de algunos servicios o actividades no estuvieran sujetos a su competencia, los municipios pudiesen prestarla, por ser la administración más cercana al ciudadano, en virtud de una mayor adecuación de la legislación básica al principio de subsidiariedad.

A renglón seguido, continúa el artículo 26, haciendo una referencia escalonada, en función de la población, a los servicios que “en todo caso” deberán prestar los municipios. Es especialmente importante hacer hincapié en este precepto porque es el encargado de delimitar los aspectos mínimos sobre los cuales un municipio deberá desplegar su autonomía política. Esto es, tras la enunciación de materias sobre las que un municipio puede (o no) incidir (art. 25 LRBRL), la Ley admite que hay una serie de servicios que sí o sí deberán ser prestados por el municipio, reservando un grado mínimo para la gestión de los intereses municipales. Dado que tal reparto de servicios de prestación obligatoria se divide en función del número de habitantes, es también importante incidir en los datos demográficos, de forma conjunta.

La LRBRL hace 4 divisiones. La primera (letra a., art. 26) destinada a todos los municipios, a los cuales les atribuye la competencia sobre “alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas”. La segunda (letra b., art. 26) en relación con los municipios con población superior a 5.000 habitantes que, además de las anteriores, se les asignan competencias en materia de “parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos”. La tercera (letra c., art. 26), para aquellos municipios que superen los 20.000 habitantes, que desempeñarán funciones adicionales sobre “protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público”. Y, por último, la cuarta, establecida en función de aquellos municipios que alcancen una cifra igual o superior a los 50.000 habitantes, que también prestarán servicios relacionados con “transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano”. Para aquellos municipios con población inferior a 20.000 habitantes, la coordinación de la prestación de los anteriores servicios (a excepción del servicio de cementerios) correrá a cargo de las Diputaciones provinciales, las cuales, podrán incluso asumir la prestación de tales servicios en el marco de tal coordinación (art. 26.2 LRBRL), en función del “coste efectivo de los servicios”.

Veamos cómo estas previsiones afectan a la realidad local española, aplicando los datos demográficos sobre los que opera la LRBRL. En España, de los 8.132 municipios existentes, 894 tienen de 5.000 a 20.000 habitantes, 266 disponen de 20.001 a 50.000 habitantes, y tan solo 151 alcanzan más de 50.000 habitantes. Esto significa que, 6.820 municipios (de un total de 8.132), disponen de menos de 5.000 habitantes, de entre los cuales, los municipios con menos de 1.000 habitantes son los más numerosos, pues llegan

a los 4.986 municipios³⁵⁸. Por lo tanto, en el 80% de los municipios españoles, las posibilidades de gestión política del poder por parte del municipio se reducen sustancialmente, pues los servicios no mencionados por el artículo 26 LRBRL no serán de obligatoria prestación por el municipio. Lo cual, significa que su ayuntamiento no necesariamente incidirá desde el prisma político en aquellas materias no mencionadas en el art. 26 LRBRL. El planteamiento previsto en este articulado ha de relacionarse con la lógica perseguida por la teoría de la garantía institucional, que estudiaremos con más detalle en el epígrafe dedicado a las garantías del régimen local.

La última previsión del artículo 26.2 LRBRL está destinada a la mayor parte de los municipios españoles, lo cual, se desprende inherentemente de los mentados porcentajes. Sobre ese 80% de municipios que no alcanzan los 20.000 vecinos, a sus pocas competencias y a sus escasos medios materiales para prestarlas, se sumará la coordinación e incluso asunción de las mismas por parte de las Diputaciones provinciales en función del “coste efectivo del servicio” prestado, extremo sumamente criticable no solo porque sean entes faltos de legitimidad democrática directa (que también), sino porque a lo anterior se añade su considerable incidencia en la autonomía política del municipio.

El artículo 27 LRBRL está dedicado a las competencias delegadas. En él se establecen una serie de directrices acerca de cómo han de delegarse las competencias a favor del municipio, bien por el Estado, bien por las CCAA (asignación financiera proporcional a la nueva competencia, régimen de dirección y control sobre el ejercicio de la competencia, acuerdos con el municipio que pasará a prestarla, etc.). E incluso se prevé en el párrafo tercero, una lista de materias sobre las cuales las CCAA podrán delegar competencias siguiendo “criterios homogéneos” en favor de sus entidades locales. El artículo 27 LRBRL cierra el Capítulo III dedicado a las competencias en materia de régimen local, para, a continuación, dedicar un Capítulo al Concejo abierto (art. 29 LRBRL) y a las posibilidades de las CCAA en la regulación de regímenes especiales sobre la base de pequeños municipios rurales, o con peculiaridades histórico-artísticas, turísticas, industriales, mineras u otras semejantes.

El Título III es el encargado de regular lo relativo a la provincia, donde lleva a cabo una especial incidencia en su organización (Capítulo I), competencias (Capítulo II) y regímenes especiales (Capítulo III), refiriéndose estos últimos a las Islas Canarias y Baleares, Navarra y otras Comunidades Autónomas uniprovinciales. La elección de los miembros de las Diputaciones provinciales queda al margen de la LRBRL, pues su regulación la encontramos en la *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General* (Título V). Dado que la provincia no es, estrictamente, nuestro objeto de estudio, baste recordar que su naturaleza es la de órgano o ente que asiste al municipio. Sus competencias así parecen reflejarlo en la LRBRL (artículos 36-38). En la práctica ese

³⁵⁸ Esta información puede consultarse en: <https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t20/c245/p04/provi/10/&file=0tamu001.px&L=0> [Fecha de última consulta: 30/05/2023]

papel de asistencia, de cooperación o de coordinación hacia los municipios, toda vez que el Estado y las CCAA no articulan las vías necesarias para que éstos alcancen la suficiencia financiera (142 CE), coloca a las Diputaciones como garantes últimas del principio de suficiencia financiera de las haciendas municipales.

El Título IV viene dedicado a las entidades supramunicipales (comarcas, mancomunidades y áreas metropolitanas), así como, en general al derecho de asociación de los municipios bajo fórmulas de cooperación intermunicipal. En este título se prevén tanto las figuras específicas, como las opciones de los municipios afectados y la posible regulación autonómica que podrá recaer en tal materia.

El Título V sobre “Disposiciones comunes a las Entidades Locales”, dedica sus previsiones al funcionamiento interno de las entidades locales, por supuesto, incidiendo en cuestiones que podrían englobarse dentro de su autonomía administrativa, pues a lo largo de sus cinco capítulos se encarga de regular, desde el funcionamiento interno de los plenos (art. 46) y las mayorías necesarias para adoptar acuerdos (art.47), hasta el procedimiento a seguir para la aprobación de Ordenanzas (art. 49). Cuestiones, todas ellas, que afectan y limitan a las posibilidades de autoorganización y autonormatividad del propio municipio, en el marco de su autonomía local.

El Título VI regula los bienes, actividades y servicios que podrán prestar las entidades locales, siempre sometidos al principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (135 CE). Y, el Título VII, viene dedicado al régimen del personal al servicio de las entidades locales, tanto respecto del personal funcionario como respecto del personal laboral y eventual. En este Título se regulan tanto los aspectos retributivos, como los de fiscalización y control interno, selección y formación de funcionarios y sistemas de provisión de plazas o número de personal eventual que pueden incorporar a sus administraciones en función de la variable demográfica, entre otros aspectos.

El Título VIII, dedicado a las “Haciendas locales”, se divide en 14 artículos. En los tres primeros (arts. 105-107), la LRBRL prescribe que se ha de dotar a las haciendas locales de los recursos suficientes para el cumplimiento de sus obligaciones y, para ello, remite a la legislación del Estado en esta materia, es decir, a la LRHHLL. Dado que los municipios, de acuerdo con el art. 142 CE, son llamados a realizar el mandato de suficiencia financiera respecto de sus haciendas, la LRBRL en sus artículos 106 y 107 establece que tales entidades tienen potestad reglamentaria en materia tributaria, potestad que se ejercerá a través de Ordenanzas fiscales, en virtud de las cuales, se atribuye al municipio la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios, sin perjuicio de aquellos coparticipados que las CCAA cedan en favor de sus entidades locales. Asimismo, se regula el modo en que han de establecerse, suprimirse u ordenarse los tributos (art. 111), su posible declaración de nulidad (art. 110), la aprobación de los presupuestos, que quedará determinada con carácter general por la Administración del Estado (art. 112), así como su fiscalización externa por el Tribunal de Cuentas (art. 114-116).

Son especialmente importantes las dos últimas previsiones de este título, introducidas a colación del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que se corresponden con los artículos 116 bis y 116 ter. Tras la entrada en vigor de la LOEPSF y, posteriormente de la LRSAL, se estableció que las administraciones que incumplieran con los objetivos de estabilidad presentasen un plan económico-financiero que les permitiera corregir su eventual desviación financiera en el plazo de un año. En este sentido, el artículo 116 bis adapta ese mandato a las entidades locales y recoge una serie de medidas de obligatoria mención en ese plan de corrección para las entidades incumplidoras. Determina, asimismo, en el último apartado (art. 116 bis.3 LRBRL) que las Diputaciones provinciales serán las encargadas de asistir a tales entidades en la elaboración, seguimiento y aplicación de las medidas establecidas en tales planes. Les otorga, así, la potestad para proponer y coordinar tales medidas, y para colaborar con la administración que ejerza la tutela financiera hacia el municipio incumplidor. La última previsión de este título, contenida en el artículo 116 ter, es la que contiene el llamado “coste efectivo de los servicios”.

Tras las reformas introducidas al amparo del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, también se determinó que las entidades locales debían calcular cuál era el coste efectivo de los servicios, pues los servicios que finalmente presten las entidades locales no podrán superar el importe de tal coste. Las medidas operadas con base al principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera partían de la convicción de que las entidades locales estaban suponiendo unos costes excesivos para la administración y que, por tanto, debían racionalizarse, es decir, reducirse. En la implantación de tales reformas se partió de que, de acuerdo con los datos empíricos, los servicios obligatorios prestados por pequeños municipios (de menos de 5.000 habitantes) costaban más que los servicios prestados por municipios más grandes³⁵⁹. Esta previsión ha de conectarse necesariamente con el último apartado del artículo 26 LRBRL, en el cual, se enuncian las competencias de obligado desempeño por parte de los ayuntamientos y su eventual coordinación e incluso asunción por las Diputaciones en caso de que el coste real del servicio que presta el ayuntamiento sobrepase el importe del coste efectivo calculado con base a la norma.

Realmente, esta previsión se incluyó en la LRBRL porque se llegó a la conclusión de que si los servicios obligatorios que prestan los pequeños municipios los prestase otra entidad distinta, el Estado se ahorraría una cantidad que se cifró en 514.750.064 €³⁶⁰(que, en relación con el gasto general del Estado, supone un nimio porcentaje). El planteamiento y la hipótesis causal del pretendido ahorro en beneficio de la administración pública era erróneo y, además, suponía la inherente prevalencia del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 135 CE) sobre el principio de autonomía

³⁵⁹ Francisco Velasco Caballero, “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto...”, *op.cit.*, pp. 28 y 29.

³⁶⁰ *Ibidem*, p.30.

local (137, 140 y 142 CE), dado que las medidas emprendidas eran acordes a las previsiones del artículo 135 CE, pero no a la de los artículos 137, 140 y 142 CE.

El coste efectivo de los servicios se estableció con base a unos criterios sumamente defectuosos. Tanto es así que ha llevado a la doctrina a calificar las normas introducidas en virtud del mismo de arbitrarias por ofrecer una defectuosa técnica jurídica, crear inseguridad jurídica, carecer de una explicación racional y ser constitucionalmente reprochables³⁶¹. La elaboración de los parámetros en función de los cuales se estableció el cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales carece de previsiones tan fundamentales como las alteraciones del gasto público en función de las circunstancias coyunturales, las disparidades en los costes de servicios concretos en función de las distintas actuaciones municipales precisas para su desempeño en el medio rural y en el urbano, las variable demográfica, el gasto provincial o comarcal sobre un mismo servicio o la adecuación entre gasto e ingreso.

Asimismo, las conclusiones sobre el ahorro que obtendría el Estado, por las que se operaron tales reformas, se realizaron con base a una comparativa entre el coste medio de un servicio prestado en un municipio de pequeña magnitud y el coste medio de un servicio prestado en un municipio de más de 20.000 habitantes. La conclusión sobre el ahorro erraba desde su mismo planteamiento. Tales reformas asumían, y así se plasmaron en el artículo 26.2 LRBRL, la posibilidad de que fuera otra entidad supramunicipal (bien la provincia, bien la provincia junto con una comarca o mancomunidad) la que asumiera tal servicio, dando por hecho que se abaratarían los costes de prestación. Sin embargo, un municipio de más de 20.000 habitantes y una provincia no responden a unos mismos patrones en la prestación de servicios. No son dos unidades comparables. En los primeros los costes son más baratos porque se utilizan economías de densidad, es decir, una mayor concentración poblacional determina un menor coste en los servicios prestados. En las segundas no, dado que no aglutinan en un núcleo poblacional toda la demografía a la que dirigirán esos servicios, sino que ésta se encuentra repartida entre los distintos núcleos poblacionales que constituyen los pequeños municipios en los que se divide la provincia.

El análisis de este razonamiento parece colocar la reducción del gasto público como una excusa para introducir estas reformas sobre la planta local que, en el fondo, lo que traerían inherentemente como consecuencia a la realidad local sería una privatización de numerosos servicios. La falta de capacidad de las Diputaciones provinciales para asumir una cantidad considerable de servicios, aquellos que antes se prestaban en sede de sus municipios, les obligaría a externalizar aquellos que excediesen de sus posibilidades de gestión directa, con su consiguiente privatización.

Una imprecisión en el diagnóstico llevó a una introducción de reformas que, además de no suponer un ahorro para las arcas del Estado, adelgazaron la autonomía local de la

³⁶¹ *Idem*

mayor parte de los municipios españoles. Por supuesto, con la ayuda de un Tribunal Constitucional que pasó de considerar a la LRBRL como fundamento de la protección del principio de autonomía local en todo el territorio, a esgrimir que “el legislador básico, cuando desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración, siempre que deje espacio a las Comunidades Autónomas y respete el derecho de la entidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración (...). Por eso una legislación estatal que, respetando aquellos límites, pretendiera reducir la autonomía local al mínimo constitucionalmente garantizado podría ser tan básica y legítima como la que tratara de ensancharla al máximo. Ambas soluciones se corresponden con los polos dentro de los que puede moverse el legislador básico del régimen local en el marco de un sistema constitucional basado en el principio democrático (art. 1 CE)”. (STC 41/2016, FJ3). La prioridad del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera prima, a toda costa, sobre la autonomía local, y sorpresivamente se intenta fundamentar en el principio democrático. La LRBRL se convertiría, a partir de entonces, en el medio perfecto para asentar el nuevo cambio de rumbo tras la reforma constitucional de 2011 en lo que al régimen local respecta.

Para culminar la exposición de la estructura y contenido de “lo básico”, el Título XI determina el régimen de infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias, cuando se identifique el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidas en las ordenanzas municipales. A renglón seguido, comienzan las dieciséis disposiciones adicionales sobre un amplio conglomerado de materias: personal al servicio de las administraciones locales, regímenes especiales para municipios de gran población, Cabildos Insulares Canarios y mayorías necesarias para la adopción de acuerdos en las Corporaciones Locales, entre otros aspectos. Seguidamente se establece su disposición derogatoria, que termina con una cláusula abierta en la cual se dispone que todas las normas de igual o inferior rango, que incurran en oposición, contradicción o incompatibilidad con la LRBRL quedarán derogadas. Y, por último, la ley establece diez disposiciones transitorias y cinco disposiciones finales que prevén una gama de consideraciones de muy variado tipo, principalmente, sobre posibles dudas interpretativas en la prioridad de aplicación de normas estatales o autonómicas, así como las consecuencias ulteriores tras la entrada en vigor de la LRBRL.

Tras el análisis de su contenido podemos afirmar que aquello que contiene la LRBRL no es solo “lo básico” y que, por tanto, existe, al menos, una posible extralimitación del legislador estatal sobre la regulación “básica” del régimen local³⁶². Sin embargo,

³⁶² Santiago Muñoz Machado, “Informe sobre España”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* 32 (Noviembre) (2012): 4-8; Francisco M. Caamaño Domínguez, *Democracia Federal: apuntes sobre España* (Madrid: Turpial, 2014); Francisco Caamaño Domínguez “Autonomía local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato” *op.cit.*; Juan Luis Requejo Pagés, “Garantía de la autonomía local y estatutos de autonomía”, *Anuario del Gobierno Local* 1 (2006): 51-56; Juan José

entraríamos en una discusión bizantina si tratásemos de averiguar tal categoría, sobre la que ni el Tribunal Constitucional ni tampoco la doctrina se ha pronunciado de un modo unánime. Nos resulta más adecuado centrarnos en el trasfondo de esta circunstancia, es decir, de esta casi monopolización del régimen local por parte del legislador estatal. Es manifiesto que la autonomía local, pese a principio constitucional, lo es en el marco de la ley. La ley, por tanto, se encargará de darle cuerpo y forma. El carácter bifronte del régimen local determina que no solo será la ley estatal la que deberá moldear y concretar esa autonomía, sino que, de acuerdo con el 148.1. 2ª CE, las CCAA deben participar en su planteamiento legislativo. No obstante, todo lo que quede previsto en las bases configuradas por el Estado, no podrá ser modificado, sino tan solo desarrollado, por las CCAA.

Sobre esto último existen dos implicaciones, una que tiene que ver con el contenido de la autonomía, que la abordaremos en el siguiente epígrafe; y otra, que tiene que ver con los actores implicados en la especificación de tal principio. En relación con la segunda, es destacable que, como consecuencia de la extralimitación de lo básico, el margen de maniobra del legislador autonómico en la configuración del régimen interno de sus entidades locales es mínimo. La versatilidad de lo básico trasciende a la propia naturaleza de nuestro Estado autonómico, que es susceptible de ser interpretado con altas dosis de centralismo o, todo lo contrario. Esto nos lleva a desmarcarnos de la jurisprudencia constitucional en el clásico enfrentamiento entre el artículo 148.1. 2ª CE y el 149.1. 18ª CE, pues creemos que existe base jurídica suficiente para habilitar a las CCAA a regular, más y mejor, sobre el régimen local interno de sus entidades locales.

No obstante, también creemos que, de habilitar al legislador autonómico para regular más ampliamente el régimen local, esta regulación debe venir acompañada de otros mecanismos de garantía, sobre todo en el plano hacendístico. Es cierto que el Estado ha protagonizado la regulación del régimen local. La LRBRL, con la correspondiente ayuda del Tribunal Constitucional, ha servido como medio para asentar esta estrategia que comenzó en 1985 y perdura hasta la actualidad. En este sentido, también es cierto que, una de las deficiencias endémicas de nuestros municipios, por las cuales actualmente existe una profunda crisis en lo local, son las ausentes herramientas financieras para materializar tal autonomía. Los municipios apenas gestionan parte del poder político porque no tienen medios para ello. La LRBRL les asigna pocas materias susceptibles de ser concretadas por vía de competencias, sobre todo a los municipios rurales. Pero éstos ni siquiera son capaces de incidir sobre este ínfimo paquete competencial porque sus haciendas no se lo permiten. Sobre esta base, el Estado sí ha articulado, en virtud del artículo 142 CE, mecanismos necesarios (aunque muy mejorables) para garantizar una coparticipación de los municipios en sus tributos. Ha asumido, digámoslo así, su responsabilidad como garante de la suficiencia financiera, necesaria para desplegar una mínima gestión política. La mayoría de las CCAA, por el momento, no. Y no parece

Solozábal Echavarría, “El marco estatutario del régimen local”, *Revista de Administración Pública* 179 (2009): 9-35.

razonable, desde una postura municipalista, pedir más regulación autonómica sobre la base de la autonomía local si los mecanismos de garantía de tal autonomía, pudiendo existir por su parte, no existen.

Desde este prisma creemos que, si las CCAA asumen, en virtud del artículo 148.1. 2ª CE, más potestades para incidir sobre su régimen local, esta regulación deberá venir aparejada de la articulación de mecanismos que aseguren una verdadera coparticipación en sus tributos, pues “a la adquisición de un mayor poder corresponde la asunción de una también mayor responsabilidad”³⁶³. La autonomía local no puede seguir tratándose como un título competencial. Por eso, si de lo que se trata es de consolidar el principio de descentralización, tanto respecto del ámbito autonómico en virtud de la potestad que le concede el artículo 148.1. 2ª CE a las CCAA³⁶⁴, como respecto del régimen local, en relación con los artículos 137, 140 y 142 CE, primero es necesario consolidar una estrategia que asegure que las Comunidades Autónomas cumplen con sus responsabilidades constitucionales. Profundizaremos en ello en el último capítulo de esta tesis doctoral.

2.2.2.3.3. El binomio LRBRL y Tribunal Constitucional

La amplitud con la que el principio de autonomía local quedó reflejado en la Constitución de 1978 otorgó al legislador un excesivo margen de apreciación sobre el mismo. Aunque la ley deba subordinarse al principio, en este caso, el principio no tiene un contenido mínimamente pergeñado y garantizado en la CE. Premisa que, junto con la cláusula del artículo 149.1. 18ª CE, habilita al Estado a constituirse como guardián del mismo, aspecto que ha venido a confirmarse tanto en la jurisprudencia (SSTC 32/1981; 40/1988; 213/1988; 214/1989; 25/1993), como en el preámbulo de la LRBRL. No extraña, por tanto, que de acuerdo con la línea marcada por su jurisprudencia, el Tribunal Constitucional llegase a incluir a la LRBRL en el llamado bloque de la constitucionalidad y a considerarla parámetro de constitucionalidad en algunas de sus resoluciones (SSTC 27/1987; 109/1998; 159/2001). Pocos años más tarde tuvo que rectificar en su criterio por motivos lógicos.

La *Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*, a través de la cual se introdujo el conflicto en defensa de la autonomía local en España (como exigencia del art. 11 CEAL), entró en vigor el 1999; pero, el Tribunal Constitucional no resolvió ningún recurso de esta naturaleza hasta 2006 (STC 40/2006). En el seno de la resolución de tales conflictos, los legitimados para su interposición no podían utilizar la LRBRL como un medidor de

³⁶³ Alfredo Galán Galán, “El reparto del poder sobre los Gobiernos locales: Estatuto de Autonomía, Tribunal Constitucional e interiorización autonómica del régimen local”, *Anuario del Gobierno Local* 1 (2010): 130.

³⁶⁴ Concuerda con esta postura Francisco Caamaño, “Autonomía local y Constitución...”, *op.cit.*

constitucionalidad frente a otras leyes que eventualmente pudiesen vulnerar su autonomía. Como respuesta, el Tribunal Constitucional, razonó en la STC 40/2006 que, ocasionalmente, pudo acudir a la idea del “bloque de constitucionalidad” en relación con la LRBRL, pero solo como un parámetro de validez indirecto de las leyes autonómicas a los efectos de resolver conflictos competenciales entre el legislador básico y el legislador autonómico. Su posterior jurisprudencia recaída en la resolución de los recursos en defensa de la autonomía local de 2014 (SSTC 37/2014; 95/2014 y 132/2014) vinieron a confirmar este criterio y a excluir sistemáticamente a la LRBRL del bloque de la constitucionalidad. A partir de 2006 la LRBRL dejó de ser parámetro de constitucionalidad, aunque todavía se mantenía como pieza indispensable de garantía de la autonomía local. Al Estado, en su posición de garante de tal principio, le salió un competidor tras la oleada de reformas estatutarias operadas entre 2006 y 2011: las CCAA³⁶⁵.

Muchos nuevos Estatutos se posicionaban como garantes de la autonomía de sus entidades locales, pretensión que descansaba en la “interiorización” autonómica del régimen local, sobre la habilitación concedida por la Constitución en el artículo 148.1.2ª. El Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión en la célebre sentencia del Estatuto catalán (STC 31/2010). En el recurso de inconstitucionalidad objeto de la sentencia se dirimía sobre la posible intromisión del Estatuto catalán en una materia reservada a su regulación por el legislador básico (del régimen local). Se trataba, por tanto, de aplicar el criterio de la competencia. Si el Tribunal Constitucional había asentado en su jurisprudencia que el régimen local era un ámbito reservado al legislador básico, la asunción del régimen local por el Estatuto catalán debía ser declarada inconstitucional, pues era incompetente para regular sobre esta materia. Pero no fue así.

Bajo una rocambolesca argumentación, salvó la inconstitucionalidad del Estatuto catalán y declaró la naturaleza “trifronte”³⁶⁶ del régimen local. A partir de entonces, al régimen bifronte, basado en la concurrencia del legislador (básico) estatal y el autonómico se sumaría una nueva regla: la interiorización del régimen local por los Estatutos de Autonomía. Las CCAA podrían concurrir, en la regulación de los ámbitos reservados a su regulación por el legislador básico, con el Estado, siempre y cuando la regulación sobre tales materias no contradijese a la legislación básica. Ahora bien, ¿qué sucede si existen contradicciones?

El Tribunal Constitucional no dirimió sobre este asunto hasta bien sentadas las reformas introducidas en la LRBRL en virtud del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (SSTC 161/2013; 41/2016; 168/2016). Se decantó, finalmente,

³⁶⁵ Francisco Rubio Llorente, *La forma del poder: estudios sobre la Constitución* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012).

³⁶⁶ Antonio Cidoncha Martín, “La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local como ley de garantía de la autonomía local” en Manuel Aragón Reyes (et.al) (dirs), *La Constitución de los españoles estudios en homenaje a Juan José Solozabal Echavarría* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2019): p. 528.

por declarar la prevalencia de la LRBRL sobre los Estatutos de Autonomía en caso de contradicciones, sobre las cuales nos pronunciaremos con más detalle en el siguiente epígrafe. Admitiendo, inherentemente, dado que la discusión se resuelve mediante el conflicto de competencia, que el Estado tiene preferencia en la regulación del régimen local. La puerta para proteger al principio de autonomía local por parte de las CCAA, que en un inicio parecía estar entreabierta, acabó cerrándose de un portazo. El legislador estatal volvía, por tanto, a ser el último (y casi único) posible custodio del principio de autonomía local, sobre la base del cual se desarrollarían las posibilidades para que los municipios españoles operasen con más garantías en el territorio. A esta puerta se le puso el candado final con la introducción de las reformas operadas a partir de 2011, especialmente con las introducidas en la LRBRL a raíz de la LRSAL³⁶⁷.

La excesiva afectación del principio de autonomía de los municipios con tales reformas supuso que el Tribunal Constitucional ya no pudiera utilizar la garantía de la autonomía local como argumento para dar prioridad al legislador ordinario (149.1.18ª CE) en la regulación del régimen local. El hueco que antes ocupaba la garantía de la autonomía local (137 y 140-142 CE), lo llenaría el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (135 CE). El Tribunal Constitucional tuvo que volver a rectificar en su criterio según el cual, sacrificar la autonomía local para dar prioridad al art. 135 CE es, como hemos reiterado, una consecuencia de nuestro “sistema constitucional basado en el principio democrático” (STC 41/2016, FJ 3).

2.2.2.4. Los Estatutos de Autonomía (EEAA) y la interiorización autonómica del régimen local

2.2.2.4.1. Base jurídico-constitucional de la interiorización del régimen local

Entre los años 2006 y 2011 hubo en España una oleada de reformas estatutarias que tuvieron su reflejo en el régimen local. Con la llamada “interiorización del régimen local” (o regionalización del régimen local³⁶⁸) se aspiraba a ampliar la regulación autonómica sobre esta materia por medio de los Estatutos de Autonomía³⁶⁹. La apertura del proceso de reformas estatutarias sobre el régimen local ofrecía grandes posibilidades para una mejor garantía de la autonomía local, pues la posición del Estatuto en el sistema de fuentes posibilitaría su blindaje y la inclusión de una más alta protección de este principio dentro del bloque de la constitucionalidad.

³⁶⁷ María Teresa Salvador Crespo, “El impacto de la crisis económica en la reforma del Gobierno local en España”, *Revista general de derecho público comparado* 15 (2014).

³⁶⁸ Alfredo Galán Galán, “El reparto del poder sobre los Gobiernos locales...”, *op.cit.*, p.99.

³⁶⁹ Los Estatutos originarios contenían algunas referencias sobre el régimen local, pero no establecían una regulación sistemática del mismo. Véase, Tomás de la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo, “Corporaciones locales, reforma de los estatutos y competencias estatales”, en Alberto Luis Ruiz Ojeda (coord.) *El gobierno local: estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña* (Madrid: Iustel, 2010): 405 y 406.

La diferencia entre los Estatutos originarios y los nuevos Estatutos no era la regulación del régimen local asecas, pues en ambos había previsiones acerca de esta materia. La verdadera diferencia es que los nuevos Estatutos dedicarían mucha más atención al régimen local y, en particular, a la garantía de la autonomía local, en comparación con las prescripciones contenidas en los originarios. Esto no quiere decir que los nuevos Estatutos contuviesen una regulación detallada de la autonomía de sus entidades locales, extremo que tampoco encontramos beneficioso dada la rigidez del texto estatutario. Pero sí se contenían nuevas garantías como las prescritas en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura o en el de Andalucía.

En el caso extremeño, por ejemplo, el propio texto remite algunas cuestiones especialmente sensibles a una futura ley aprobada por mayoría absoluta para la regulación de las competencias (artículo 55), de los procedimientos de creación, fusión, segregación o supresión de municipios (artículo 54.2) o del régimen de algunas entidades supramunicipales como las comarcas (artículo 57). El espíritu garantista de estos Estatutos de nueva planta es fácilmente comprobable incluso a través del lenguaje que emplean. Siguiendo el ejemplo de Extremadura, su Estatuto recoge en el artículo 54 que “los municipios tienen autonomía política”, aspecto que tuvimos ocasión de remarcar anteriormente.

Y, lo mismo sucedía con el Estatuto andaluz, que remitía dos aspectos claves para la garantía de la autonomía local a su posterior desarrollo por una ley cuya aprobación exigía mayorías reforzadas: las competencias propias y la financiación incondicionada. De este modo, las cuestiones que no son clave en la garantía de la autonomía local se siguen reservando a su desarrollo por ley de mayoría simple, tal y como manda el principio democrático. Pues, sería contra-democrático someter el entero desarrollo de las prescripciones estatutarias a mayorías reforzadas³⁷⁰. Las materias que inciden directamente en la autonomía local no se recogieron en el Estatuto con detalle, con el fin de no ser petrificadas, pero tampoco se dejaron a albur de posibles mayorías coyunturales, sino que se blindaron por medio de estos instrumentos legislativos que requieren mayores consensos para que, en todo caso, del Estatuto se derive una mayor protección hacia la autonomía de las entidades locales. Perspectiva que nos parece adecuada. La apuesta estatutaria por una mayor protección del principio de autonomía local implicaba, al tiempo, reforzar la descentralización del poder de forma vertical. Las Comunidades Autónomas pasarían a asumir nuevas materias estatutarias, reforzando sus títulos de intervención sobre las entidades locales para, al tiempo, dotar de mayores dosis de poder y de autonomía a tales entidades³⁷¹.

³⁷⁰ Tomàs Font i Llovet y Alfredo Galán Galán, “Gobierno local y Estado autonómico: la vida sigue... ¿igual?”, *Anuario de Gobierno Local* 1 (2010): 18.

³⁷¹ Francisco Velasco Caballero, “El gobierno local en la reforma de los estatutos”, *Anuario de Gobierno Local* 1 (2004): 121-152.

La base jurídico-constitucional de la “interiorización” del régimen local descansa en el artículo 147.2 CE. Del mismo, junto con la jurisprudencia constitucional recaída en la materia (SSTC 247/2007; 31/2010), se desprende que el Estatuto debe asumir un contenido que está expresamente recogido en el texto constitucional, y puede asumir un contenido implícito que, pese a no encontrar referencia alguna en aquel, es “complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales” (STC 247/2007, FJ 12). Dicho con otras palabras, el Estatuto de Autonomía tendrá un contenido necesario y un contenido posible³⁷². Puesto que el régimen local no es una materia que la Constitución atribuya expresamente a su regulación mediante Estatuto, la interiorización del régimen local entraría dentro del contenido de lo posible. Como los Estatutos pueden desbordar el mandato del artículo 147.2 CE de acuerdo con la jurisprudencia, el régimen local es susceptible de regularse mediante el Estatuto y, por tanto, de considerarse como una materia estatutaria. Su único límite sería la no contravención de la Constitución, lo cual, ofrece amplísimas posibilidades (y también amplísimas discusiones). Esta postura fue avalada por el propio Tribunal Constitucional en la sentencia del Estatuto catalán (STC 31/2010).

Previo a la sentencia del Estatuto Catalán el solapamiento de legislador estatal básico y del legislador autonómico era imposible, ambos concurrían en la regulación del régimen local pero cada uno legislaba en su ámbito funcional y las normas de una u otra procedencia no creaban interferencias entre sí, o en caso de que las hubiere, eran fáciles de resolver aplicando el criterio de competencia. Tras la mentada sentencia, a ese régimen bifronte se le añadiría una nueva regla, la concurrencia entre el legislador estatutario y el legislador básico, donde la competencia en la regulación de determinados aspectos pasaba a ser compartida, admitiendo su configuración tanto por el legislador básico como por el estatutario. Y ¿qué sucedería a partir de entonces si se producía una contradicción entre un Estatuto de Autonomía y un precepto de la LRBRL? Se abriría una posibilidad, hasta entonces inaudita en nuestro ordenamiento jurídico, con difícil resolución. El Tribunal Constitucional, pese a inventar esta nueva regla, no hizo frente al eventual conflicto que podía suscitarse en su seno. Se asumía que, al menos, por entonces, la LRBRL y los Estatutos de Autonomía no entraban en contradicción. Es por lo que el Tribunal Constitucional se limitó a propugnar que, en todo caso, los preceptos estatutarios que pasasen a regular el régimen local no podían desplazar ni sustituir a las bases establecidas por el Estado, sino que debían superponerse a las mismas (STC 31/2010, FJ37).

A lo anterior se sumaría otra novedad sobre el régimen local. Generalmente, el legislador, de la índole que sea (estatal o autonómico) está vinculado por el bloque de la constitucionalidad, integrado por la Constitución, por los Estatutos de Autonomía y por las leyes a las cuales se refiere el artículo 150.2 CE. En materia de régimen local no sucede así, pues, siguiendo a Vicente Álvarez, “el legislador estatal no está compelido por las normas estatutarias sobre la materia, sino exclusivamente por la Constitución. Y son precisamente las previsiones estatutarias las que deben respetar no sólo nuestra Norma

³⁷² *Ibidem*, p.122.

Fundamental, sino también, según se deduce de la STC 31/2010, la legislación básica dictada por el Estado en virtud del título competencial «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas», contenido en el artículo 149.1.18 CE³⁷³. El Tribunal Constitucional en la STC 31/2010 estableció que, en este caso, las normas estatutarias que regulen el régimen local solo vincularán al legislador autonómico, salvando así la prevalencia de la legislación básica dictada en virtud del artículo 149.1. 18ª CE.

2.2.2.4.2. Relaciones entre legislación básica y legislación estatutaria en materia de régimen local

De la sentencia del Estatuto catalán se derivaron numerosas novedades jurisprudenciales que, más que arrojar luz, provocaron controversias interpretativas en materia de régimen local. Pues, ¿cómo se relacionarían a partir de entonces las normas básicas y las estatutarias? ¿Cuál prevalecería en caso de conflicto? En el momento de dictar la sentencia sobre el Estatuto catalán, la legislación estatutaria y la básica se superponían, tal y como había apreciado el Tribunal Constitucional a la hora de introducir las nuevas competencias concurrentes entre el Estado y las CCAA. Es cierto que, dado su complejo procedimiento de reforma³⁷⁴, los preceptos estatutarios quedan casi petrificados una vez son introducidos en el Estatuto, pero no sucede así con las bases estatales, que son más fácilmente modificables. En efecto, las bases estatales cambiaron al poco tiempo como consecuencia de la introducción del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en nuestro ordenamiento jurídico. Tres años más tarde del establecimiento de las nuevas reglas interpretativas del régimen local por vía jurisprudencial, la LRSAL irrumpía con fuerza en nuestro ordenamiento jurídico, introduciendo numerosas reformas en la legislación básica. Como hemos reiterado, tales reformas fueron especialmente restrictivas con la autonomía local, cuestión que chocaría frontalmente con la regulación de los Estatutos, que ya en 2010 se posicionaban al frente de la defensa de la autonomía local. Ante ese posible conflicto entre legislación básica y legislación estatutaria, el TC en 2010 había admitido que los Estatutos debían, en todo caso, respetar la competencia básica que le correspondía al Estado en virtud de la reserva realizada por el artículo 149.1. 18ª CE.

Buena parte de la doctrina³⁷⁵ veía problemáticos los pronunciamientos contenidos en la sentencia, pues de los mismos podía deducirse que los Estatutos de Autonomía debían, en todo caso, respetar el contenido de la legislación básica del Estado. Se trataba de una

³⁷³ Vicente Álvarez García, “Las reglas constitucionales sobre la interiorización del régimen local en los Estatutos de Autonomía de segunda generación y la problemática naturaleza jurídica de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local”, *Revista Española de Derecho Constitucional* 99 (2013): 74.

³⁷⁴ Roberto Viciano Pastor, *Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía. Procedimientos constitucionales de modificación del Estado autonómico* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2005)

³⁷⁵ Vicente Álvarez García, *op.cit.*; Francisco Velasco Caballero, “El gobierno local en la reforma...” *op.cit.*; Tomàs Font i Llovet y Alfredo Galán, *op.cit.*

regla excepcional que no tenía soporte en el texto constitucional y que, además, producía cierta perplejidad porque, mientras que el Estatuto forma parte del bloque de la constitucionalidad, la LRBRL no, como categóricamente había reiterado el TC. La pertenencia al bloque de la constitucionalidad tiene consecuencias muy claras. Mientras que los Estatutos de Autonomía tienen como único parámetro de control de su juridicidad a la Constitución (dada su inclusión en el bloque), el resto de las normas del ordenamiento jurídico deberán someterse al bloque de la constitucionalidad, integrado esencialmente³⁷⁶ por el Estatuto de Autonomía y por la Constitución. Lo cual, determina la atipicidad de que el Estatuto deba respetar las prescripciones del legislador básico, y no sea el legislador básico el que deba someterse a las previsiones estatutarias³⁷⁷.

Lo que se atisbó en la STC 31/2010, acabó confirmándose en 2016 (SSTC 41/2016 y 168/2016). En caso de contradicción, dado que el legislador estatutario debe respetar lo dispuesto por el legislador básico, lo recogido en la LRBRL prevalece a lo establecido en el Estatuto. A efectos prácticos resulta lógico que el Tribunal Constitucional resolviese el asunto determinando que la legislación básica del Estado debía ser, en todo caso, respetada. Tengamos en cuenta que, de haber resuelto lo contrario, el Estatuto de Autonomía podría haber servido como instrumento para sortear lo dispuesto en la LRBRL. Ahora bien, llevado al caso concreto de nuestro régimen local, también encontramos algunos extremos conflictivos en tanto en cuanto la legislación básica abarca mucho más que aquello que racionalmente podemos considerar como “básico”. Por tanto, el margen de apreciación que queda a las Comunidades Autónomas para la regulación de su régimen local, aun por vía estatutaria, se reduce considerablemente tras la jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional.

A partir de entonces, los preceptos de un Estatuto ya no sólo podrán encontrar su invalidez en la Constitución, sino también en la legislación básica. El Tribunal Constitucional decidió intensificar la fuerza normativa del artículo 149.1. 18ª CE hasta colocar a la LRBRL que, recordemos, es una ley ordinaria, en una posición central del ordenamiento jurídico, pues ésta comenzaría a operar como parámetro de validez de las normas que

³⁷⁶ Al margen de la Constitución y del Estatuto, el Tribunal Constitucional admite la inclusión de otras normas como, por ejemplo, la LOFCA dentro del mentado bloque. El artículo 28.1 LOTC prevé qué tipo de normas podrían incluirse en el bloque de la constitucionalidad, admitiendo que: “Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas”. Además, el TC ha venido admitiendo excepcionalmente que, cuando la Constitución lo exprese directamente, un Estatuto deba respetar una Ley Orgánica. Esto es lo que sucede con la *Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*, con la *Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas*, y con la *Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*. La LRBRL no entra dentro de tales supuestos, porque ni es Ley Orgánica, ni la Constitución prevé su encuadre en tales categorías. Véase Juan Luis Requejo Pagés, “Garantía de la autonomía local y Estatutos de Autonomía”, *op.cit.*, p. 54.

³⁷⁷ Juan José Solozábal Echavarría, “El marco estatutario del régimen local”, *op.cit.*, p.34.

integran el bloque de la constitucionalidad, aunque solo las estatutarias, y exclusivamente respecto del régimen local.

Esto ha llevado a la doctrina³⁷⁸ a rechazar la conveniencia de la actuación del alto Tribunal. Es loable que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre la amplitud de las bases, sobre el detalle o la extensión de las mismas, e incluso excepcionalmente sobre el instrumento jurídico que ha de reflejarlas (por ejemplo, a partir de reglamentos o actos administrativos, en lugar de establecerse a partir de leyes formales), con el fin de recoger un mínimo homogéneo que deba ser respetado por el legislador autonómico ordinario (que no estatutario). Lo que no resulta admisible es que la lógica de las bases cambie tan radicalmente, hasta el punto de prevalecer a una norma integrada en el bloque de la constitucionalidad y solo respecto de una materia en concreto (en este caso, el régimen local). Hasta la reforma de los Estatutos de Autonomía originarios, que no contenían demasiadas especificidades respecto del régimen local, la LRBRL podía servir como norma supletoria³⁷⁹. Pero, una vez interiorizada una materia a través del Estatuto, la declaración de prevalencia de la LRBRL resulta difícil de admitir, incluso en términos de legitimidad democrática.

La última novedad sobre esta materia ha sido la introducida por el *Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo*, en la disposición adicional decimoséptima de la LRBRL, referida a los “Derechos históricos de Cataluña”. En esta se prevé que “las previsiones de esta Ley se aplicarán respetando en todo caso la posición singular en materia de sistema institucional recogida en el artículo 5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, así como las competencias exclusivas y compartidas en materia de régimen local y organización territorial previstas en dicho Estatuto, de acuerdo con el marco competencial establecido en la Constitución y en especial en el Estatuto de Autonomía de Cataluña”. De esta nueva disposición podemos inferir que, si la LRBRL debe aplicarse “respetando en todo caso la posición singular” del Estatuto catalán, lo esgrimido respecto de la primacía de la legislación básica sobre la estatutaria en caso de conflicto, no aplica en Cataluña, aunque sí en el resto de España. De tal forma que, en caso de producirse una antinomia entre lo dispuesto en la legislación básica del Estado y lo previsto en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, prevalece este último, a diferencia de lo que sucedería en el resto de las Comunidades Autónomas españolas, por razón de sus “derechos históricos”.

³⁷⁸ Vicente Álvarez García, *op.cit.*, pp. 89-97.

³⁷⁹ Juan José Solozábal Echavarría, *op.cit.*, pp.29-31

2.2.3. La garantía de la autonomía local: análisis de los instrumentos doctrinales, jurisprudenciales y normativos para asegurar la materialización efectiva del principio constitucional de autonomía de los entes locales en España.

Las garantías constituyen la dimensión más sustancial los derechos³⁸⁰. Un derecho sin instrumentos que garanticen su efectiva materialización aboca al constructo jurídico a una mera declaración de intenciones sin efectos prácticos. Ese es y ha sido siempre uno de los grandes problemas de la autonomía local, tanto en sus históricas formulaciones en una y otra parte del viejo continente, como en la actual realidad española.

La fragilidad del concepto de autonomía llevó desde bien temprano a la doctrina a construir artefactos teóricos que sirviesen para salvaguardar mínimamente este principio. De ahí nació, por influencia alemana, la teoría de la garantía institucional de la autonomía local, cuyos máximos exponentes en España fueron, primero Nicolás Pérez Serrano, y después, Antonio Embid Irujo y Luciano Parejo Alfonso. La garantía institucional consiguió trasladarse de lo meramente teórico a su puesta en práctica por el Tribunal Constitucional a partir de su jurisprudencia de 1981. Casi desde la introducción por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, la teoría de la garantía institucional vino acompañada de numerosas críticas en sede doctrinal que la tachaban de insuficiente y de poco efectiva. De esa crítica surgió una segunda teoría, la de la garantía constitucional de la autonomía local ideada por el profesor Joaquín García Morillo, y respaldada por un amplio sector doctrinal que la posicionaba como una superación de la primera. Ésta se presentaba como superación de la primera porque trataba de corregir sus deficiencias y añadir otros elementos adaptativos de la teoría a nuestro modelo jurídico-constitucional.

A las anteriores pueden añadirse otras como la teoría del mandato de optimización progresiva de la autonomía local ideada por el profesor Francisco Velasco Caballero³⁸¹, en la cual no nos detendremos especialmente dado su corto recorrido doctrinal, jurisprudencial y legislativo. Esta última, basada en la teoría de optimización de los derechos propugnada por Robert Alexy a finales de los años 80, sitúa al principio de autonomía local como un mandato cuya optimización progresiva, a través de su desarrollo normativo, está dirigido a todos los poderes públicos. Una parte de la teoría se asienta sobre una base constitucional firme, pues el principio de autonomía es un mandato dirigido a todos los poderes públicos. Pero, otra parte carece de soporte constitucional suficiente, pues nuestro texto constitucional es más bien parco en su mención a la autonomía local y, desde luego, en su parquedad, no se encuentra un mandato de optimización del principio de autonomía local. Tampoco se ha interpretado así en sede jurisprudencial, y es muy discutible que pueda alinearse con algunos instrumentos jurídicos como la CEAL. Nuestra Constitución recoge unas exigencias mínimas, de las cuales se deduce que el principio de autonomía local debe existir, y que su existencia

³⁸⁰ Cfr. Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. Andrea Greppi y Perfecto Andrés Ibáñez (Madrid: Trotta, 2019).

³⁸¹ Cfr. Francisco Velasco Caballero, *Derecho local. Sistema de fuentes* (Madrid: Marcial Pons, 2009).

sirve para la gestión de unos intereses (137 CE). Luego, en el artículo 140 CE, se especifica tal mandato en lo referente a la realidad municipal, en el 141 CE en lo concerniente a la provincia, y en el 142 CE se dispone la dimensión financiera necesaria para la gestión autónoma de los intereses locales. Por lo tanto, existe una exigencia de realizar un mínimo indispensable, espacio dentro del cual la optimización no está prohibida, pero de modo alguno puede interpretarse como mandato constitucional expreso y jurídicamente vinculante.

Al margen de los instrumentos doctrinales de garantía, tenemos en nuestro ordenamiento constitucional un procedimiento a disposición de los municipios con el fin exclusivo de proteger la autonomía local: el conflicto en defensa de la autonomía local. Este procedimiento fue introducido en la *Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*, mediante la *Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril*. El motivo de creación de este nuevo recurso fue ofrecer una mayor adecuación de nuestro ordenamiento jurídico a la CEAL (art. 11), tal y como figura en la exposición de motivos de la mentada ley.

Siguiendo este orden, a continuación, nos centraremos en el análisis de las dos teorías doctrinales con más relevancia en el panorama jurídico doctrinal, la teoría de la garantía institucional y la teoría de la garantía constitucional de la autonomía local, dentro del cual incidiremos en su origen, significado y adaptación al ordenamiento jurídico-constitucional, así como en sus principales críticas. Para más tarde, terminar la exposición sobre las garantías pronunciándonos sobre el procedimiento, los requisitos, la operatividad y los resultados desprendidos del conflicto en defensa de la autonomía local.

2.2.3.1. Instrumentos doctrinales: la garantía institucional y garantía constitucional de la autonomía local.

2.2.3.1.1. Garantía institucional de la autonomía local

La Constitución de Weimar de 1919 establecía en su artículo 127 que los municipios y las asociaciones de municipios alemanes disponían de autonomía (*Selbstverwaltung*), dentro de los límites fijados por la Ley³⁸². Aunque la autonomía se garantizaba al más alto nivel dada su fijación constitucional, la literalidad del precepto entregaba el principio de autonomía por entero y sin ningún límite al legislador, que sería competente para reducirlo o ampliarlo, adecuándose al texto constitucional. Este aspecto suscitó numerosas críticas en sede doctrinal, pues se apreciaba que las carencias en la regulación constitucional de la autonomía local vaciarían y viciarían su contenido. La superación de este planteamiento fue obra de Carl Schmitt³⁸³ quien, con la creación de la teoría de la

³⁸² Luciano Parejo Alfonso, *Garantía institucional y autonomías locales...* op.cit, p.17; José Luis Carro Fernández-Valmayor, op.cit, pp.71-73.

³⁸³ Dadas las claves ofrecidas por su formulación, la teoría alemana acabó teniendo gran repercusión en la jurisprudencia, y se extendió a la nueva configuración de la autonomía local tras la vigencia de la Ley Fundamental de Bonn (*Grundgesetz*) en 1949.

garantía institucional, consiguió ofrecer unas garantías de materialización de la institución frente a la acción del legislador. La formulación de la teoría de C. Schmitt tenía una clara pretensión, proteger la esencia de una institución, dada la apertura constitucional en su configuración, ante su posible reducción por legislador ordinario.

Para ello, la institución objeto de protección debía dividirse en dos vertientes. De una parte, en un contenido esencial, cuyo menoscabo supondría una merma considerable de la institución o incluso su propia desaparición. Tal contenido se estimó como indisponible para el legislador. Y, de otra parte, un contenido no esencial, susceptible de modificaciones legislativas. El contenido de la institución no quedaría petrificado porque su contenido podía cambiar. Ahora bien, el núcleo esencial de la institución, cuya interpretación variaría en función de la concepción de la institución y su evolución en un determinado contexto, se protegería de forma útil y eficaz, frente a posibles intentos de vulneración o eliminación. De ahí se derivaba una de las grandes problemáticas de esta técnica: el propio entendimiento de la autonomía local, pues de él dependería el grado de protección de la institución. Cuanto más rigurosa y garantista fuera la interpretación del principio de autonomía, más robusto sería ese núcleo indisponible para el legislador. Por el contrario, cuanto más reduccionista fuese tal interpretación, más margen quedaría a disposición de su configuración legal.

La teoría de Schmitt fue, más tarde, completada por Schmitt-Jortzig, que añadió a esta primigenia formulación, la necesidad de que la justicia constitucional desempeñase un rol de protección constitucional de la institución. El papel de la justicia constitucional era clave en la nueva reformulación de Schmitt-Jortzig, dado que, de la jurisprudencia dependía la consideración (y evolución) del contenido esencial de la institución, y del contenido no esencial. El TC era la “única instancia capaz de actualizar y hacer operativas las técnicas constitucionales”³⁸⁴.

Precisamente, la recepción de la garantía institucional de la autonomía local en España la realizó el Tribunal Constitucional, mediante su línea jurisprudencial sentada en 1981³⁸⁵, momento en el cual debía fijar su criterio acerca de la autonomía local constitucionalizada en el texto de 1978, tarea que no había abordado con anterioridad. Para ello, utilizó los pronunciamientos del Tribunal Constitucional alemán, así como los planteamientos de la doctrina española. Nicolás Pérez Serrano³⁸⁶ perfiló las líneas maestras de la teoría de Schmitt, aplicando la técnica a la configuración de la autonomía local en la Constitución

³⁸⁴ Luciano Parejo Alfonso, *Garantía institucional y autonomías locales... op.cit.*, p.56.

³⁸⁵ La STC 4/1981, sentó las bases que posteriormente serían confirmadas y perfiladas, a través de, entre otras, las SSTC 32/1981, 170/1989, 46/1992, 33/1993, 36/1994. No obstante, el TC siempre ha evitado hablar de “garantía institucional” aunque materialmente el contenido de sus pronunciamientos se basaba en la aplicación de esta técnica.

³⁸⁶ Nicolás Pérez Serrano, *Tratado de Derecho Político* (Madrid: Civitas, 1976), especialmente pp.673-689.

de la II República española. En 1981, Antonio Embid Irujo³⁸⁷ y Luciano Parejo Alfonso³⁸⁸ recuperaron la teoría de la garantía institucional de origen alemán, y la aplicaron a la Constitución española de 1978. Tras este año (1981) clave para la autonomía local en nuestro país, la garantía institucional de la autonomía local comenzaría a tener protagonismo entre la doctrina y la jurisprudencia como técnica de garantía de tal institución. Su exploración también trajo consigo algunas problemáticas a su recepción en el ordenamiento jurídico español, pues su adaptabilidad a la realidad jurídica del momento resultó un tanto conflictiva.

Existe una incertidumbre en el contenido de la autonomía local, incertidumbre sobre la que el texto constitucional no arroja demasiada luz. Con base a la teoría de la garantía institucional, correspondía al Tribunal Constitucional la clarificación del núcleo básico indisponible por el legislador ordinario. Para ello, el Tribunal Constitucional utilizó a las CCAA, y su autonomía, como parámetro para medir la autonomía de las entidades locales. De ahí surgió, en sede jurisprudencial, el famoso debate entre el carácter político o (meramente) administrativo de la autonomía local, que más tarde haría correr ríos de tinta en sede doctrinal.

En la realidad jurídica española, el único actor material a cargo de la delimitación (y garantía) de la autonomía local no era el Tribunal Constitucional. El legislador ordinario y, concretamente, la LRBRL, tenía un papel fundamental en su determinación. El Tribunal Constitucional consideró que debía ser el Estado el que fijase esas bases del régimen local a través de la LRBRL y, dada la indefinición del texto constitucional, la ley era la principal encargada de delimitar el contenido de la autonomía local. Este razonamiento trajo consigo una paradójica situación que desvirtuaba al completo la garantía institucional en nuestro ordenamiento jurídico. La clásica controversia sobre el contenido esencial e indisponible para el legislador, que a su vez lo configuraba el propio legislador, convertía a la técnica de la garantía institucional en una contradicción en sí misma³⁸⁹, pues “la esencia misma de la garantía institucional que se dice existe en la Constitución - la de operar como garantía de unos mínimos característicos del núcleo de la institución frente al legislador - se volatiliza pura y simplemente cuando esa función garantista se atribuye a una ley”³⁹⁰.

El Tribunal Constitucional pudo desempeñar un rol protector, que sirviera como límite a la constitucionalidad de los preceptos de la LRBRL en caso de inobservancia del texto Constitucional³⁹¹. Pero, a estas alturas, ya sabemos que no lo hizo. Primero, porque el propio concepto de autonomía que manejaba el Tribunal Constitucional era bastante

³⁸⁷ Antonio Embid Irujo, “Autonomía municipal y Constitución...”, *op.cit.*

³⁸⁸ Fue propugnada por primera vez en Luciano Parejo Alfonso, en Luis Cosculluela Montaner (dir.) *Garantía institucional y autonomías locales* (Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1981). Esta obra tuvo gran repercusión en el panorama doctrinal y jurisprudencial español.

³⁸⁹ José Luis Carro Fernández-Valmayor, *op.cit.*, pp. 74 y 75.

³⁹⁰ José Este Pardo, *op.cit.*, p.139.

³⁹¹ Juan José Solozábal, *op.cit.*, pp. 18 y 19 y Baldomero Ruiz Cuadrado, *op.cit.*, p.208.

restrictivo para con el propio principio, tanto en su dimensión política como en su dimensión financiera. Y, segundo, porque ante las posibilidades que ofrece el Estado autonómico, casi siempre ha tendido a interpretarlo desde un prisma centralizador, extendiendo los títulos competenciales del Estado en materia de régimen local.

Sosa Wagner y Martín Mateo advirtieron sobre la peligrosidad de esta tendencia del Tribunal Constitucional en 1999³⁹². Hasta entonces, más que pronunciarse sobre la configuración del principio de autonomía estableciendo los límites del núcleo básico indisponible para el legislador en el caso español, se había dedicado a importar las fórmulas jurisprudenciales de su homólogo alemán y los pronunciamientos doctrinales sobre la garantía institucional, sin adaptar verdaderamente este concepto a nuestro ordenamiento jurídico. Esta actitud era susceptible de provocar un “silencioso vaciamiento de la autonomía local”. A partir de 1998 comenzaron a aflorar severas críticas a esta teoría, así como visiones alternativas a la misma. El Tribunal Constitucional la siguió aplicando con posterioridad, pese a las sólidas advertencias doctrinales al respecto. En lugar de cambiar su criterio, evolucionando en la aplicación de la técnica como formulaba Schmitt-Jortzig, el supremo intérprete de la Constitución se resistía a una posible evolución del concepto.

De la teoría originaria desarrollada por Luciano Parejo, junto con la jurisprudencia constitucional, nacieron dos modos de interpretar la técnica de la garantía institucional: en positivo y en negativo. Sobre interpretación en negativo ya nos hemos pronunciado. Su significado equivale a garantizar un mínimo indispensable que no podrá modificar el legislador ordinario. Ese mínimo, el del contenido esencial o núcleo duro de la autonomía, iría variando y empobreciéndose con el paso de los años. Así, mientras que en 1981 el Tribunal Constitucional estimó que “el debilitamiento de su contenido – *refiriéndose a las competencias locales* – solo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución” (la cursiva es nuestra) (STC 31/1981, FJ3). En 2016 propugnó que “una legislación estatal que, respetando aquellos límites, pretendiera reducir la autonomía local al mínimo constitucionalmente garantizado³⁹³ podría ser tan básica y legítima como la que tratara de ensancharla al máximo. Ambas soluciones se corresponden con los polos dentro de los que puede moverse el legislador básico del régimen local en el marco de un sistema constitucional basado en el principio democrático (art. 1 CE)” (STC 41/2016, FJ3). En la práctica, la vertiente negativa significa que el legislador puede disminuir o acrecentar las competencias locales, siempre y cuando no las elimine por entero.

³⁹² Ramón Martín Mateo y Francisco Sosa Wagner, *op.cit.*, p. 293

³⁹³ El problema es que no hay un criterio taxativo que indique cual es el mínimo constitucionalmente garantizado. Que ese mínimo, en todo caso, lo determina el legislador, el mismo que puede transgredirlo. Y que, a la postre, el Tribunal Constitucional siempre ha tendido a su respaldo, antes que a actuar como un freno o contrapeso para garantizar la autonomía de las entidades locales.

En positivo el Tribunal Constitucional creó la doctrina de la participación, según la cual, la autonomía local había de entenderse como “un derecho a participar, a través de sus órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen” (STC 31/1981, FJ3). Tres son los inconvenientes que suscita esta teoría. El primero es que el texto constitucional no dice que los municipios hayan de participar en el gobierno de los asuntos que les atañen, sino que expresamente atribuye al ayuntamiento su administración y gobierno autónomos. Participar en el gobierno y gobernar no es la misma cosa.

El segundo, ¿cuáles son esos asuntos de interés local? La pregunta nunca respondida por el Tribunal Constitucional, ni tampoco por el legislador ordinario de un modo taxativo, hace resurgir el debate sobre el carácter administrativo o político del municipio como ente. La consideración del municipio como ente político, con autonomía política, redundaría en la asignación de unas competencias que permitiesen la gestión de unos intereses constituyentes de una “parte importante de los asuntos públicos” (art. 3 CEAL), pues la determinación de un interés como local, implica la asignación de la competencia para su gestión al municipio (137 y 140 CE), y una dotación de los medios necesarios para su desempeño (142 CE). Esto nunca ha sucedido en nuestro ordenamiento jurídico. La sustancialidad de los debates acerca de la autonomía local se ha acercado más a un conflicto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma que en un intento por preservar la institución de la autonomía local en sí.

Y, por último, el tercer inconveniente consiste en averiguar el grado de intensidad en el que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los municipios han de participar en su propio gobierno. En este sentido el TC elaboró la doctrina del “umbral mínimo”, según la cual, el legislador estatal sectorial y el legislador autonómico debían respetar un umbral mínimo de participación de los municipios en las materias de su competencia. De manera que, el legislador, del tipo que fuere, tenía vedada la capacidad decisoria sobre un mínimo esencial para asegurar la participación efectiva de las entidades locales en esos asuntos que, además, eran de interés local (SSTC 159/2001, 51/2004, 252/2005). Continuó con la labor creativa en 2015, creando “la doctrina de la ponderación”, según la cual, el legislador autonómico podrá configurar libremente los asuntos de competencia autonómica sobre los entes locales, pero habrá de tener en cuenta la relación existente entre los asuntos locales y los supralocales en la materia que se encuentre regulando, con el fin de asegurar la participación de la comunidad local, en virtud del principio de autonomía (STC 154/2015, FJ6)³⁹⁴.

Un ejemplo de lo reduccionista que puede llegar a ser la teoría de la participación lo constituye la STC 82/2020, mediante la cual se planteó un recurso de inconstitucionalidad en relación con diversos preceptos de la *Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios*

³⁹⁴ Las expresiones “doctrina del umbral mínimo” y “doctrina de la ponderación” las tomo de Antonio Cidoncha. Antonio Cidoncha Martín, “El significado constitucional de la autonomía local”, en Antonio López Castillo y Antonio Arroyo Gil (dirs.), *Garantías y límites de la autonomía local* (Madrid: Fundación democracia y gobierno local, 2022), p. 72.

sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana. En la Comunidad Valenciana las entidades locales tienen atribuido el ejercicio de la competencia en materia de servicios sociales (*Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana* y *Ley 11/2003, de 10 de abril, de la Generalitat, sobre el Estatuto de las Personas con Discapacidad*). Lo cual, encuentra su soporte en el art. 27 LRBRL, que habilita al Estado y a las CCAA a delegar el ejercicio de sus competencias en sus entidades locales. En el caso de la mentada STC, el Tribunal Constitucional no vaciló en afirmar que bastaba para salvar la constitucionalidad de la ley impugnada con la participación procedimental de las entidades locales en la elaboración del plan estratégico de los servicios sociales. Aunque la competencia debía ser enteramente gestionada por la entidad local, de acuerdo con sus intereses, se le sustrajo hasta un 90% de su libertad de decisión y actuación política, de acuerdo con esta teoría de la participación³⁹⁵. El Tribunal Constitucional se ha venido conformando con garantizar “algo”³⁹⁶ de participación a unas entidades a las cuales el texto constitucional les atribuye expresamente la autoadministración y autogobierno de sus propios intereses.

Es evidente que la teoría de la garantía institucional hace aguas en el contexto español. Por una parte, no es operativa respecto de los sujetos que han de ponerla en funcionamiento, pues ni el propio legislador está dispuesto a autolimitarse, ni el Tribunal Constitucional ha servido, respecto del régimen local, como baluarte de garantía de tal principio. Más que funcionar como una garantía, la teoría es utilizada de forma convenenciera para justificar un régimen local cada vez más restrictivo con el ejercicio autónomo de las entidades locales. Por otra parte, la teoría de la garantía institucional se agota en su dimensión negativa, en la protección de un núcleo básico en el que las instituciones a cargo de su definición nunca se han puesto de acuerdo. Además, a partir de 2016, la introducción del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (135 CE) sirvió como excusa para el adelgazamiento de ese contenido esencial que había de respetarse para no destruir al completo la institución de la autonomía local. Las reformas introducidas al hilo de 2016 menoscabaron la virtualidad de la consideración de la autonomía local como garantía institucional.

2.2.3.1.2. Garantía constitucional de la autonomía local

El 1998 el profesor Joaquín García Morillo ideó una teoría alternativa a la garantía institucional que trataba de corregir sus excesos. La garantía constitucional de la autonomía local partía de que la técnica aplicada por la garantía institucional era insuficiente para ofrecer garantía alguna a la institución, más allá de su mera existencia. García Morillo estaba convencido de que la Constitución de 1978 no sólo garantizaba la

³⁹⁵ Crítica que compartimos con el profesor Tomas Font i Llovet. Tomas Font i Llovet, “La escasa (o nula) operatividad...” *op.cit.*, pp. 142-144.

³⁹⁶ La expresión la tomo del profesor Tomás Font i Llovet en Tomás Fon i Llovet, “Reforma básica y desarrollo del gobierno local: entre Estado y comunidades autónomas”, *Anuario del Gobierno Local* 1 (2002): 26.

existencia de la institución, sino que ésta iba más allá, pues “no se limita a mencionar la figura, para así garantizarla: la rodea, además, de otras muchas características y de características que ocupan un elevado plano en la escala axiológica constitucional”³⁹⁷. Los municipios son órganos de división territorial del Estado, al igual que lo son las CCAA, tal y como menciona el artículo 137 CE. Éstos, a su vez, por las prescripciones del artículo 140 CE están impregnados del principio democrático, habida cuenta de que los representantes en los que recaerá el gobierno y administración del municipio son elegidos por los vecinos. La Constitución reitera su carácter autónomo en el Título VIII y los inviste de uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico (además del democrático) pues son expresiones del pluralismo político.

De la teoría elaborada por el profesor García Morillo se desprende el siguiente razonamiento. La Constitución garantiza, por una parte, la existencia de la autonomía local, existencia, la cual, deberá ser proporcional a la relevancia que le otorga su yuxtaposición con otros principios constitucionales de primer orden. Y, por otra, que tal autonomía existe “para la gestión de sus respectivos intereses” (137 CE). El único vehículo a través del cual se puede blindar la gestión de los intereses locales es asegurar un haz de competencias en sede local. La garantía constitucional no agota su contenido en ese núcleo básico que ha de respetar el legislador, sino que va más allá, y además de otorgar una mayor relevancia a la existencia de la institución, incide en el plano competencial. De tal modo que, si no se garantiza un cierto paquete de competencias al municipio, alineado con la gestión de los intereses municipales, el mandato constitucional queda parcialmente garantizado. Mientras la garantía institucional “no es, en apretada síntesis, más que un mecanismo de resistencia frente al legislador en la eventualidad de que éste acometiera la supresión de la figura o su vaciamiento de contenido”³⁹⁸, la garantía constitucional “ofrece basamento para algo más que una limitación de la libre disponibilidad del legislador respecto de la figura: ofrece fundamento para una exigencia constitucional de dotación de contenido a estas instituciones constitucionalmente reguladas”³⁹⁹. La garantía institucional opera en un plano reactivo, la garantía constitucional, sin embargo, contiene unas exigencias que desbordan el mero mandato de no transgredir la institución y aseguran que la institución garantizada pueda, efectivamente, cumplir con los objetivos asignados por el texto constitucional a los entes locales. Introduce, por tanto, una pretensión normativa de materialización efectiva fácticamente verificable.

La tesis de la garantía constitucional de la autonomía local fue expresamente rechazada por el profesor Luciano Parejo Alfonso, el cual, propugnó que la nueva garantía constitucional no añadía nada nuevo. Con ocasión de la crítica a la nueva técnica ideada por el profesor García Morillo, defendió que el problema de la garantía institucional en España era que su recepción y su aplicación no se había ligado al contexto constitucional

³⁹⁷ Joaquín García Morillo, *La configuración de la autonomía...* op.cit, pp. 34 y 35.

³⁹⁸ *Ibidem*, p.36

³⁹⁹ *Ibidem*, p.36 y 37.

en que operaba. “Ocurre que no puede alcanzar todas sus potencialidades cuando (como ha venido sucediendo hasta ahora) juega como técnica aislada, de forma independiente del contexto constitucional del que forma parte y sobre el trasfondo de una interpretación y un manejo de la norma fundamental que no ha extraído aún, ni mucho menos, todas las consecuencias que de ésta derivan en punto a la posición de la Administración local en la estructura del Estado y a su función en este”⁴⁰⁰. Según Parejo, la garantía institucional iba más allá de un contenido reactivo, pues lanzaba un mandato hacia el legislador ordinario y también cubría el plano competencial⁴⁰¹.

Esto no es lo que razonó la doctrina mayoritaria, en el seno de la cual tuvo una gran acogida la nueva teoría de la garantía constitucional de la autonomía local, que fue posteriormente perfilada por los expertos en la materia. Sirvan como ejemplo las opiniones de Javier García Roca, quien afirma que “acierta, por tanto, GARCÍA MORILLO cuando se pregunta ¿cuál es el contenido mínimo de la autonomía local constitucionalmente garantizado? y no encuentra respuesta manejando la idea de garantía institucional. Esta técnica no permite identificar siquiera el interés local, menos aún un ámbito mínimo de actuación, ni, por supuesto, clarificar las competencias locales o la suficiencia de sus recursos. Carece de virtualidad alguna para exigir del legislador una actividad legislativa positiva”⁴⁰². Asimismo, las de Francisco Caamaño Domínguez, para el que “precisamente, porque ya nadie duda de la naturaleza política de la autonomía constitucionalmente garantizada a municipios, islas y provincias, también es generalizada en la doctrina la insatisfacción producida por su caracterización como garantía institucional. Al margen de la denuncia constante de lo inadecuado que resulta explicar la realidad de nuestras entidades locales mediante la figura de la garantía institucional, son muchas las propuestas que se han formulado para remediar esa situación”⁴⁰³. O también las de María Teresa Salvador Crespo: “Desde esta teoría, es la Constitución y no la ley la que determina el ámbito de actuación de un ente territorial, si bien a esta última corresponde su desarrollo y concreción. La ventaja es que desde la teoría de la garantía constitucional se limita al legislador ordinario de forma más eficaz a como lo hacía la teoría de la garantía institucional y se evita la paradoja apuntada anteriormente de que sea el propio legislador el que se convierta en el garante de la autonomía local”⁴⁰⁴.

Schmitt-Jortzig en la formulación de la garantía institucional advertía sobre el papel fundamental que tenía la justicia constitucional en la aplicación de esta teoría. En el caso español, actualmente, nuestro Tribunal Constitucional ya ha fijado su criterio acerca de la autonomía local y del haz competencial mínimo que asegura la Constitución que, en todo caso, no se corresponde con la teoría ideada por García Morillo. Admitir la posibilidad de que la autonomía local pueda reducirse al mínimo constitucionalmente

⁴⁰⁰ Luciano Parejo Alfonso, *Constitución, municipio y garantía...* *op.cit.*, pp. 154 y 155.

⁴⁰¹ *Ibidem*, p.175.

⁴⁰² Javier García Roca, “El concepto actual de autonomía local...”, *op.cit.*, p.41

⁴⁰³ Francisco Caamaño, *op.cit.*, p. 171

⁴⁰⁴ María Teresa Salvador, *op.cit.*, p.76.

garantizado, sin determinar cuál es ese mínimo, no se adecúa a la teoría de la garantía constitucional, ni a esa posible expansión de la garantía institucional que protege, también, la existencia de la democracia local, de un grueso de asuntos sometidos a la decisión del municipio como ente democrático. La garantía institucional se ha interpretado, desde su recepción en España, como una técnica cuya aplicación defiende a la autonomía ante la posibilidad de no ser vaciada por completo. De ahí que resulte congruente con el criterio jurisprudencial sobre la constitucionalidad de ciertas disposiciones legislativas especialmente agresivas para con el principio de autonomía local, como la LRSAL.

2.2.3.2. El conflicto en defensa de la autonomía local

2.2.3.2.1. Regulación

Tal y como veníamos comentando, el conflicto en defensa de la autonomía local fue introducido en nuestro ordenamiento jurídico mediante la *Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*, con el fin de ofrecer a las entidades locales una vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, alineándose con las previsiones del artículo 11 CEAL. La regulación del nuevo procedimiento se estableció en el Capítulo IV del Título IV LOTC.

En la LOTC se especifica, en primer lugar, el objeto del conflicto. Éste se puede plantear frente a normas del Estado con rango de ley o disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas, siempre y cuando lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada (art. 65 bis).

En segundo lugar, en cuanto a la legitimación, se abren tres posibilidades. La primera, en el caso de que la ley impugnada afecte a un único municipio o a una única provincia, tales entidades estarán legitimadas individualmente para plantearlo. Opción que raramente se dará en nuestro ordenamiento. La segunda, prevista para el ámbito municipal, si la disposición impugnada fuese más amplia y no afectase solo a un municipio estarán legitimados para plantear el conflicto un número de municipios que supongan, al menos, un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de tal disposición y que, además, representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial de aplicación de la disposición. Si nos pusiésemos en el caso de un recurso planteado en relación con una norma que afectase a todo el territorio nacional, necesitaríamos el acuerdo para plantear el conflicto de 1162 municipios aproximadamente (un séptimo de 8.132) que, como mínimo, representasen a 8.057.538 habitantes (un sexto de la población total del país). Y, la tercera, respecto del ámbito provincial que, en el mismo caso, estarán legitimadas para plantear el conflicto un número de provincias que supongan, al menos, la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley y que, además, representen como mínimo la mitad de la población (artículo

65.ter.1). Si nos situamos en el mismo ejemplo que con el caso anterior, esto es, que la disposición impugnada haga referencia a una ley de ámbito nacional, necesitaríamos el acuerdo de 25 provincias (la mitad de las existentes en España), que representasen, al menos, un total de 24.172.612 habitantes.

En tercer lugar, para iniciar el procedimiento, se necesitará cumplir con los requisitos adicionales. De un lado, el acuerdo por mayoría absoluta del número legal de miembros del órgano plenario de las corporaciones locales. Y, de otro, tras la obtención del acuerdo, será preceptivo (aunque no vinculante) la solicitud de un dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente en la Comunidad Autónoma de que se trate (artículo 65 ter 2.). La solicitud del dictamen deberá realizarse dentro del plazo de tres meses siguientes al día de la publicación de la ley impugnada. En el precepto no se especifica quien ha de solicitar el dictamen. La ley impele a los municipios a llegar a un acuerdo entre ellos para la realización de tal solicitud sin que medie exigencia sobre el municipio promotor desde el plano jurídico. Una vez recibido el dictamen, el conflicto podrá plantearse ante el Tribunal Constitucional dentro del mes siguiente, acreditando el cumplimiento de los anteriores requisitos (art. 65 *quater*).

Planteados el conflicto, el artículo 65 *quinquies* admite la posibilidad de que el Tribunal inadmita el conflicto por falta de legitimación, porque la controversia esté notoriamente infundada o por otros requisitos exigibles y no subsanables. En caso de ser admitido, habrá de dar traslado a los órganos legislativo y ejecutivo de la Comunidad Autónoma de la cual hubiese emanado la ley y, en todo caso, a los órganos ejecutivo y legislativo del Estado, en el término de diez días. Éstos deberán personarse y formular alegaciones en el plazo de veinte días.

Aunque la sentencia recaída en el asunto declarará la titularidad de la competencia controvertida (en caso de que ese sea el objeto del conflicto) y, asimismo, si se ha vulnerado la autonomía local, ello no comportará en ningún caso la declaración de inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar al conflicto, pues para ello se requiere una nueva sentencia si el Pleno decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto dado que no estamos ante un recurso de inconstitucionalidad.

2.2.3.2.2. Nulos resultados

Han transcurrido más de veinte años desde la entrada en vigor de la *Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*. En ese periplo se han promovido treinta conflictos en defensa de la autonomía local, de los cuales, tan solo 12 han sido resueltos por sentencia. Ninguna de estas sentencias ha estimado el conflicto y, por ende, ninguna ha tutelado a la autonomía de los entes locales recurrentes. El resto de los conflictos han sido resueltos mediante Auto, de entre los cuales, 18 han acordado la inadmisión del conflicto (cinco de ellos por

extinción del objeto) y los 8 restantes han dirimido sobre cuestiones procesales ajenas a la protección de la autonomía local. Los datos lo dicen todo: lo intentan pocos y ninguno lo consigue.

En 2006 el TC se pronunció, por primera vez en el seno de este procedimiento, en la STC 240/2006, que fue desestimatoria. En 2008, tuvo lugar un segundo pronunciamiento, en el cual, declaró extinguido el conflicto por pérdida sobrevenida del objeto (STC 47/2008, de 11 de marzo). En 2012 tuvo lugar el tercer conflicto en defensa de la autonomía local en España, que fue inadmitido y desestimado por la STC121/2012. El cuarto se produjo en 2013, cuando la STC 142/2013, de 11 de julio inadmitió parcialmente el conflicto y declaró, en lo que respectaba al resto, la pérdida sobrevenida del objeto. En 2014 se publicaron cuatro sentencias adicionales, correspondientes a la quinta, sexta y séptima sentencia dedicada al conflicto en el seno del alto Tribunal. Las tres (SSTC 37/2014, de 11 de marzo; 95/2014, de 12 de junio y 132/2014, de 22 de julio) fueron desestimatorias. En 2015 el TC se pronunció por octava vez sobre el conflicto en defensa de la autonomía local mediante la STC 92/2015, de 14 de mayo, que declaró parcialmente extinto el conflicto por desaparición sobrevenida del objeto y desestimó las demás pretensiones aducidas por las entidades recurrentes. En los años 2016 y 2017 se publicaron 4 sentencias que se sumarían a las anteriores, e incidirían en la misma línea, dos en 2016 y otras dos en 2017. La primera sentencia de 2016 (STC 27/2016, de 18 de febrero) inadmitió el conflicto, y la segunda (STC 152/2016, de 22 de septiembre) inadmitió parcialmente y desestimó el conflicto en todas las demás pretensiones. En 2017, la STC 65/2017, de 25 de mayo declaró extinguido el conflicto por pérdida sobrevenida del objeto y la STC 107/2017, de 21 de septiembre desestimó parcialmente el conflicto y declaró extinguida parcialmente la impugnación.

De los resultados expuestos se desprende que la introducción del conflicto en defensa de la autonomía local en la LOTC, y su entrada en vigor, no han reportado ningún avance en la protección de la autonomía local. Es muy significativo que ninguna de las sentencias recaídas haya estimado el correspondiente conflicto, lo cual demuestra su inoperatividad. Entre el año 1999 y el año 2017 (año en el que se interpuso el último conflicto en defensa de la autonomía local) se sucedieron distintas reformas en el régimen local especialmente restrictivas para con el principio de autonomía local como, por ejemplo, lo fue la promulgación de la LRSAL. Había motivos de peso para considerar que el legislador estaba traspasando los límites constitucionales y, aun así, el conflicto en defensa de la autonomía local no sirvió como dique de contención.

2.2.3.2.3. Abundantes críticas

La poca operatividad del conflicto se sustenta tanto en problemas de forma, dada la configuración del procedimiento a partir del cual las entidades locales han de recurrir al Tribunal Constitucional, como en problemas de fondo, en lo que concierne a la postura sobre la autonomía local adoptada por el TC. Los dos primeros aspectos sobre los que nos

detendremos a continuación competen a esta primera categoría de defectos, los de forma. Por último, prestaremos atención al que creemos que supone un obstáculo insalvable: el criterio del Constitucional acerca de la autonomía local. Estas dificultades han de interpretarse, además, teniendo en cuenta las problemáticas intrínsecas a la realidad local española, a las cuales, ya hemos tenido ocasión de referirnos a lo largo de estas páginas.

2.2.3.2.3.1. Legitimación

El artículo 75 ter LOTC ofrece varias posibilidades. En el apartado a) del mentado precepto se admite la concurrencia de legitimación activa en el caso de que una entidad local sea destinataria única de una ley que invada su autonomía. Aunque poco habitual, este es un supuesto que puede darse, tal como constata el *iter* de conflictos interpuestos, de entre los cuales, 5 de las 12 sentencias recaídas en la tramitación de estos procedimientos se instaron con base a esta previsión (SSTC 240/2006; 142/2013; 37/2014; 95/2014 y 132/2014), todas ellas frente a leyes autonómicas. La experiencia nos demuestra que este supuesto está previsto, sobre todo, para eventuales vulneraciones de la autonomía local que pudieran derivarse del ejercicio del legislador autonómico, bien por el particular objeto sobre el que recae la norma (urbanismo, medio ambiente ordenación del territorio, etc.), o bien por el ámbito territorial de aplicación de ésta (un concreto término municipal)⁴⁰⁵.

Sirva como botón de muestra el caso de ya la mentada STC 142/2013, en la cual el ayuntamiento del municipio vallisoletano de Santovenia de Pisuergra interpuso el conflicto en defensa de la autonomía local contra la *Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad*, cuyo destinatario único era el citado ayuntamiento. En el recurso, el ayuntamiento alegó que la mentada Ley autonómica vulneraba la autonomía local en lo que respectaba a la toma de decisiones de éste sobre el ámbito material de urbanismo y defensa del medio ambiente en la localidad. Tal como relata la STC 142/2013, la recalificación urbanística del suelo desapoderaba al ayuntamiento de su competencia en materia de otorgamiento de licencias urbanísticas y medioambientales sobre ciertas actividades y, además, se denunciaba que en el procedimiento administrativo para la aprobación de los proyectos regionales el ayuntamiento ni siquiera había tenido oportunidad de participar. Pese a ello, la autonomía local del municipio promotor del conflicto no fue tutelada.

En los supuestos en los cuales la entidad local no sea destinataria única de la ley, se necesita reunir una serie de exigencias mucho más rigurosas para que se entienda que el ente está legitimado para interponer tal conflicto. En este sentido, es pertinente recordar

⁴⁰⁵ Francisco Caamaño Domínguez, “Sin vueltas... No es operativo” en Antonio López Castillo y Antonio Arroyo Gil (dirs.), *Garantías y límites de la autonomía local* (Madrid: Fundación democracia y gobierno local, 2022): p. 153.

el rol que ha venido desempeñando la legislación estatal y la legislación autonómica en materia de régimen local. En nuestro ordenamiento jurídico y, de acuerdo con el criterio del Tribunal Constitucional, las posibilidades de regular el régimen local por el legislador estatal son mucho más amplias que aquellas de las que dispone el legislador autonómico (e incluso el estatutario). Una ley proveniente del legislador estatal rara vez va a venir dedicada a una única entidad local, a diferencia de una ley autonómica. Por tanto, con base a la primera posibilidad de legitimación activa, la conclusión es lógica. Existen más posibilidades de interponer el conflicto frente a la legislación autonómica que frente a la legislación estatal, pese a que sea el legislador estatal el que más probablemente pueda conculcar el principio de autonomía local, como se ha demostrado en la práctica.

Los apartados b) (respecto de los municipios) y c) (respecto de las provincias) del artículo 75 *ter* LOTC confirman lo anterior. Tanto para el caso de los municipios como para el caso de las provincias se requieren requisitos en una doble vertiente. Por una parte, habrá de reunirse un número mínimo de municipios (al menos, un séptimo de los existentes) o, en su caso, de provincias (al menos, la mitad de las existentes) en el ámbito de aplicación de la ley para poder interponer el conflicto. Ya hemos expuesto el número de municipios, de provincias y de población que se requerirían para reunir los requisitos de legitimación frente a una disposición de ámbito nacional. El altísimo número de municipios, junto con la dispersión demográfica existente en el país, que se concentra en pequeñas porciones de territorio, imposibilita, prácticamente, reunir tales exigencias.

Para ello, además, será necesario el previo acuerdo en el pleno de las corporaciones locales (artículo 75. *ter*. 2.) con voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas, aspecto que puede dificultar la adhesión de algunas entidades locales a la interposición del conflicto por motivos políticos, pues “en la práctica, la valoración acerca de si existe una efectiva injerencia de la ley en la autonomía local dependerá, fundamentalmente, de la mayoría política existente y de su correlación con la mayoría autonómica o estatal que haya aprobado la ley de cuya constitucionalidad se duda”⁴⁰⁶.

Una vez recabado el acuerdo en el Pleno, y antes de la formalización del conflicto, se necesita, además, un requisito ulterior para valorar la procedencia del recurso, el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma (artículo 75 *ter*. 3.). Este dictamen no es vinculante, pero sí preceptivo, y la LOTC no dispone que tal dictamen haya de recibirse en un plazo determinado. El Consejo de Estado, u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, puede tardar tanto como estime sin necesariamente incurrir en un incumplimiento del precepto.

Por otra parte, para la legitimación no basta con el litisconsorcio activo necesario de las entidades locales, sino que, adicional y paralelamente, éstas deberán contar con un número mínimo de habitantes para que proceda su legitimación activa en el proceso. Así,

⁴⁰⁶ *Ibidem*, p.154.

se recoge en el artículo 75 ter LOTC que, en el caso de los municipios, éstos deberán reunir como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente, y en el caso de las provincias un mínimo de la mitad de la población oficial. Esta exigencia adicional supone un impedimento real y denota un absoluto desconocimiento de las características reales de la planta local española. Pensemos en supuestos como el de Extremadura, Comunidad Autónoma compuesta por dos provincias, donde las diferencias provinciales en relación con la demografía son bastante acusadas dado que el fenómeno de la despoblación es considerablemente mayor en la provincia de Cáceres que en la provincia de Badajoz. O, téngase en cuenta lo que sucede en Aragón, donde la provincia de Huesca y la de Teruel reúnen un tercio de la población total de la Comunidad Autónoma, pues la mayor parte de sus habitantes se aglutinan en Zaragoza. Esto significa que, si no concurre la voluntad política de los entes más poblados, aquellos que estén menos poblados, pese a suponer la mitad o más del territorio al que afecta la norma, no podrán ser resarcidos por el Tribunal Constitucional, ante la eventual vulneración de su autonomía.

Las dificultades reseñadas llevaron a las Diputaciones provinciales de Almería, Granada, Málaga y Cádiz a interponer un conflicto en defensa de la autonomía local para proteger la autonomía de sus municipios, y no la suya propia. La necesidad de auxilio de sus entes locales, junto con las funciones que otorga el ordenamiento jurídico a las Diputaciones como entes de asistencia a sus municipios, llevaron a tales provincias a recurrir ante Tribunal Constitucional en relación con *el Decreto-ley del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía*. Esta posibilidad fue categóricamente descartada por el Tribunal Constitucional en la STC 27/2016, en la cual, inadmitió el conflicto por ausencia de legitimación activa de las corporaciones locales promotoras porque la disposición discutida no tenía una incidencia directa en su ámbito de atribuciones, esto es, la vulneración de los intereses locales en juego no eran provinciales, sino municipales (FJ4). Detalle que imposibilitaba a las provincias para promover legitimación activa en relación con la disposición impugnada. Atendiendo a los exigentes requisitos determinados por la norma, y comparándolos con la planta local española, esta es una opción que el legislador debería haber contemplado en la regulación del conflicto en defensa de la autonomía local, simplemente por una cuestión de operatividad de la norma. El Tribunal Constitucional, en este caso, rechazó la legitimidad de las Diputaciones porque éstas no han sido configuradas por el legislador orgánico como sujetos habilitados para la interposición del conflicto, en nombre o representación de sus municipios.

2.2.3.2.3.2. Plazos, efectos y alcance del procedimiento

Los impedimentos principales con los que se encuentran las entidades locales a la hora de formular un conflicto en defensa de la autonomía local son dos: los plazos y el alcance de la propia sentencia.

En lo que respecta a los plazos para interponer recurso resulta especialmente relevante comparar este conflicto con el procedimiento previsto para interponer recurso de inconstitucionalidad, a la vista de la pérdida sobrevenida del objeto de algunos conflictos por haberse adelantado la resolución de algunos recursos de inconstitucionalidad previamente. Ambos procedimientos, el del conflicto en defensa de la autonomía local y el del recurso de inconstitucionalidad, se han de presentar en un plazo de 3 meses (con las salvedades que presenta el artículo 33.2 LOTC) desde la publicación de la ley eventualmente vulneradora; plazo que dará comienzo al *iter* procedimental.

En el caso del recurso de inconstitucionalidad, a los tres meses desde la publicación de la disposición impugnada se deberá formalizar el recurso, el Tribunal Constitucional lo admitirá o inadmitirá, y posteriormente se pronunciará sobre el fondo del asunto. En ese plazo se necesitará expresar, mediante la demanda presentada ante el TC, “las circunstancias de identidad de las personas u órganos que ejercitan la acción y, en su caso, de sus comisionados, concretar la Ley, disposición o acto impugnado, en todo o en parte, y precisar el precepto constitucional que se entiende infringido”. No existe, por tanto y con carácter general, ningún requisito ulterior establecido en el procedimiento de tramitación del recurso que pueda retrasar la formalización del procedimiento en el plazo de tres meses. Las exigencias de motivación son internas, dependen de los recurrentes y no necesitan que medie el ejercicio externo de ninguna otra entidad o autoridad adicional. Es decir, los tres meses son reales.

No ocurre así con el recurso en defensa de la autonomía local. Los tres meses previstos en la norma no se establecen para formalizar el recurso, sino para solicitar el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma. Dentro de esos tres meses desde la publicación de la disposición eventualmente vulneradora se deberá llegar a un acuerdo en el seno del órgano plenario de las corporaciones (que pueden ser, eventualmente, más de mil), y solicitar el mentado dictamen. La norma no exige un plazo para que el Consejo de Estado o el órgano consultivo correspondiente se pronuncie. Por lo tanto, podrá tardar tanto como estime oportuno sin infringir las exigencias del procedimiento. En la práctica nunca tardan menos de dos meses⁴⁰⁷. Tras la recepción del dictamen, las entidades locales legitimadas deberán formalizar el conflicto en el plazo de un mes. Por lo tanto, el cómputo final para la tramitación del conflicto y su recepción en sede del TC es de 6 meses, y no de 3.

Tal y como ha constatado el profesor Tomás Font i Llovet, la consecuencia de los plazos estipulados para cada uno de ambos procedimientos es que el conflicto en defensa de la

⁴⁰⁷ Puede constatarse en la compilación de conflictos en defensa de la autonomía local publicada por el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública del Gobierno de España, disponible en: https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/CATALOGO_SEFP/161_Conflictos_defensa_aut_local_99-11-INTERNET.pdf [Fecha de última consulta: 05/07/2023]. Es algo que pone de relieve Tomás Font i Llovet, “La escasa (o nula) operatividad del conflicto en defensa de la autonomía local”, en Antonio López Castillo y Antonio Arroyo Gil (dirs.), *Garantías y límites de la autonomía local* (Madrid: Fundación democracia y gobierno local, 2022): p. 126.

autonomía local siempre “llega tarde”, “una vez ya se han admitido a trámite uno o varios recursos de inconstitucionalidad contra la misma ley, que son tramitados y resueltos con preferencia”⁴⁰⁸. Sucedió, por ejemplo, con el recurso de inconstitucionalidad formulado por la Comunidad Autónoma de Extremadura que fue resuelto mediante la STC 41/2016 y con el conflicto en defensa de la autonomía local recaído en la STC 107/2017. Ambos se interpusieron contra la LRSAL, que fue la disposición común impugnada por ambos procedimientos. En el primer caso, el recurso de inconstitucionalidad llegó al Tribunal Constitucional el 24 de marzo de 2014, y en el segundo caso, el conflicto en defensa de la autonomía local fue recibido el 30 de junio del mismo año. Los tres meses de diferencia y la prioridad en la tramitación del primero produjeron la desestimación y extinción parcial del objeto del recurso. De ahí el acierto de pronunciamientos como el del profesor Caamaño Domínguez, pues “si un ente local considera que una ley estatal o autonómica invade su capacidad de autogobierno, tiene muy difícil su defensa. Le caben tres posibilidades: utilizar la correa de transmisión del partido e intentar que 50 diputados o senadores la impugnen mediante un recurso de inconstitucionalidad; promover una acción contra el acto de aplicación de la ley ante la jurisdicción contencioso-administrativa y sugerir al órgano judicial que eleve una cuestión de inconstitucionalidad; o, finalmente, interponer un conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional. En términos estadísticos, tendrá más posibilidades de llegar al fondo del asunto eligiendo cualquiera de las dos primeras vías”⁴⁰⁹.

Al margen de los plazos estipulados por la norma, el alcance de la sentencia en el caso de un recurso de inconstitucionalidad y en el caso de un conflicto en defensa de la autonomía local no es el mismo. El artículo 75 quinquies LOTC dice que “la sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local”. En el primer supuesto previsto por la norma, el único expresamente recogido, se da por hecho que el objeto de la pretensión será un conflicto competencial. Sobre el segundo supuesto, el de resolver lo que proceda sobre situaciones de hecho o de derecho, no tenemos ningún antecedente sobre el que podamos pronunciarnos, dado que, todavía ningún conflicto en defensa de la autonomía local ha sido estimado. Lo que sí sabemos es que su alcance no es el mismo que el del recurso de inconstitucionalidad. Esto se infiere de la propia norma, pues el artículo 75 quinquies LOTC recoge la posibilidad de una ulterior declaración de inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar al conflicto, solo “si el Pleno decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto declarando que ha habido vulneración de la autonomía”.

Si nos situamos en el (muy) hipotético caso de que las entidades locales correspondientes consigan recabar los restrictivos requisitos de legitimación correspondientes, ajustarse a los plazos marcados por la norma sin que recaiga ningún recurso de inconstitucionalidad

⁴⁰⁸ *Idem*.

⁴⁰⁹ Francisco Caamaño Domínguez, “Sin vueltas...” *op.cit*, p.152.

anterior en la tramitación del procedimiento con el mismo objeto, y finalmente el Tribunal Constitucional estime la petición de los recurrentes, la consecuencia de la sentencia será meramente declarativa. El Tribunal Constitucional, adicionalmente, “resolverá, en su caso, lo que procediere”. Pero, en vistas su criterio, podemos afirmar sin demasiada temeridad que su elevación al Pleno será difícil; pese a que sería la opción óptima, pues ello podría conllevar la declaración de inconstitucionalidad de la disposición impugnada, que es lo que realmente produciría efectos protectores sobre el principio de autonomía local.

2.2.3.2.3.3. El obstáculo insalvable: la interpretación constitucional de la autonomía local

Al margen de las trabas procedimentales en la tramitación del conflicto en defensa de la autonomía local, existe un obstáculo insalvable que ha sido reiterado por la doctrina y compartido en estas páginas: la interpretación del Tribunal Constitucional sobre la autonomía local. No es nada nuevo. Desde los inicios de su jurisprudencia en la materia, el Tribunal Constitucional sentó un criterio altamente restrictivo sobre la autonomía local, que no cambió tras la reforma de la LOTC y la entrada en vigor del conflicto en defensa de la autonomía local en nuestro ordenamiento jurídico. Los obstáculos procesales, el rigor en su exigencia y la realidad local sobre la que opera la norma han tenido como consecuencia una ínfima afluencia de conflictos planteados. Los pronunciamientos de fondo, en el seno de los pocos conflictos que han llegado a formalizarse, han sido ampliamente criticados en sede doctrinal porque se han reducido a reiterar la doctrina ya sentada sobre la garantía institucional y la doctrina de la participación, sin realizar esfuerzos ulteriores.

Las sentencias recaídas en los conflictos, en su mayor parte, han resuelto pretendidas intromisiones del legislador autonómico en materias que tienen un claro interés local, tal y como expresa la propia LRBRL (artículos 25 y 26): urbanismo (SSTC 142/2013; 37/2014, 27/2016), medio ambiente (STC 95/2014), gestión de residuos y abastecimiento de aguas (SSTC 95/2014; 152/2016), y modificación de términos municipales (STC 132/2014). Basta con aplicar la doctrina de la participación para salvar la constitucionalidad de la disposición impugnada. Se admite sistemáticamente la existencia de un interés supralocal y la participación, del modo que sea, del ente local en alguna parte del procedimiento. Se aplica, con carácter programático la garantía institucional y la autonomía se reduce al mínimo indispensable, un mínimo que, además, es de libre configuración por el legislador, y de libre valoración por el Tribunal Constitucional, dados los silencios de nuestra norma suprema. La garantía institucional, a fecha de 2006, cuando el Tribunal se pronunció por primera vez en el seno de este procedimiento, ya había sido ampliamente criticada. Mantener este criterio en un recurso específico que articula una vía de defensa para la autonomía local resulta poco conveniente desde el prisma municipalista porque anula, casi por completo, las posibilidades de tutela de la autonomía local en virtud de tal recurso y tiene, por consiguiente, serias consecuencias para la democracia local.

El conflicto en defensa de la autonomía local es, en definitiva, inoperante, tanto en forma como en fondo. Ni es sencillo cumplir con todos los requisitos procedimentales exigidos por la norma, en vistas a la realidad local española, ni aun cumpliéndolos está claro que se vaya a tutelar la autonomía del ente recurrente. De hecho, está más claro lo contrario. En los casos donde la transgresión de la autonomía sea más flagrante, como lo fue la promulgación de la LRSAL, probablemente se adelante a la formalización del conflicto el planteamiento de un recurso de inconstitucionalidad donde las entidades locales no tendrán ocasión de pronunciarse y su autonomía podría tratarse de un modo subsidiario. En los demás casos, si la vulneración de la autonomía local no es grave, el Tribunal Constitucional tendrá suficiente margen de discrecionalidad para aplicar la doctrina de la participación y salvar, de este modo, la constitucionalidad de la medida impugnada.

El sueño de la razón produce monstruos. –
Francisco de Goya, *Los caprichos*

CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LAS PROBLEMÁTICAS MUNICIPALES CON REPERCUSIONES JURÍDICO-CONSTITUCIONALES EN ESPAÑA Y PROPUESTAS DE REFORMA EN CLAVE CONSTITUCIONAL DESDE EL MUNICIPALISMO

3.1. PROBLEMÁTICAS DE LA REALIDAD MUNICIPAL ESPAÑOLA Y SUS REPERCUSIONES JURÍDICO-CONSTITUCIONALES

3.1.1. Fragmentación y geometría variable de la planta local

3.1.1.1. En España

Desde 1812, cuando se procedió a homogeneizar la planta local y a extender el municipio constitucional en todo el territorio nacional, nuestro país ha convivido con un mapa municipal ultrafragmentado. El minifundismo local fue asumido sin aversiones, como tantas otras características del constitucionalismo revolucionario francés, en nuestra primera experiencia constitucional. A partir de la vigencia de la Constitución de Cádiz España comenzó a edificar su planta local sobre la base de un gran número de municipios, separados entre sí por un número a veces ínfimo de kilómetros, y muy pequeños tanto en lo que respecta a su extensión territorial como en lo que concierne a su población. No es algo que solo sucediese en España, sino también en el resto de los países europeos. La amplia difusión de la administración napoleónica, que prácticamente copió el diseño territorial ideado por Mirabeau e instaurado en la Francia revolucionaria, dio lugar a una generalizada extensión de la ultrafragmentación en las plantas locales europeas, organizadas en numerosos y minúsculos municipios con muy poca separación geográfica entre los mismos⁴¹⁰.

El minifundismo local venía vinculado a la denominada teoría naturalista del municipio, una perniciosa visión sobre la institución municipal que acompañó a los municipios europeos durante el proceso de consolidación del constitucionalismo en el viejo continente. Tanto la literatura doctrinal española, como la francesa, siempre han bebido de fuentes iusnaturalistas que conciben al municipio como primera manifestación de la asociación humana. La concepción naturalista del municipio propugna que, el mismo, por su mera existencia individual y aislada, dispone de una especial protección en tanto que su presencia en el territorio no se debe a razones artificiales y coyunturales sino históricas y naturales. Cuando la teoría naturalista tuvo vigencia en Europa, principalmente en el periodo decimonónico, la creación de la entidad municipal no se concebía, a diferencia de otras instancias de gobierno (*vgr.* el Estado moderno), como una tarea de creación jurídica, sino como una entidad de origen anterior que funcionaba como célula social, y

⁴¹⁰ Luciano Vandelli, *El poder Local. Su origen en la Francia Revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, *op.cit.*; Fernando López Ramón, “Políticas ante la fragmentación del mapa municipal”, en José María Gimeno Feliu (coord.) *La organización local. Nuevos modelos* (Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2011): pp. 79-82.

que merecía, a causa de ello, existir y ser protegida, cualquiera que fuese su estructura o tamaño⁴¹¹.

Los tratadistas clásicos eran proclives a la teoría naturalista del municipio, y proponían, tal y como defendió Mirabeau, la ordenación de la planta local en pequeños e inalterables municipios con una supuesta autonomía. En el fondo, tales argumentos escondían tras de sí aspiraciones fuertemente individualistas de una creciente burguesía que perseguía su emancipación respecto de la autoridad del Estado. La burguesía se centró en la escala local porque éste era el único nivel de gobierno al que podía aspirar para consolidar su poder en el territorio. Se argüía, en este sentido, la necesidad de resignificar al municipio como entidad que antecedió al Estado, y no como una creación artificial, premisa sobre la cual se fundamentaba la imposibilidad de suprimirlo o reordenarlo, so pena de incurrir en un “atentado contra la libertad y la razón”⁴¹². Para implantar un modelo territorial que pivotase sobre el control oligárquico de las pequeñas burguesías locales, éstas necesariamente habían de servirse de pequeñas municipalidades en las cuales poder desplegar su poder. La teoría naturalista era el medio y el mantenimiento del funcionamiento oligárquico-caciquil era el objetivo. De ahí que el fundamento clave que guiase a la burguesía local decimonónica fuese la defensa de mayor autonomía del municipio y el mayor distanciamiento de éste y el Estado.

Con el fin de perpetuar este modelo y recabar apoyos entre los vecinos, las burguesías locales prometían un mejor disfrute de las libertades en el seno del pequeño municipio supuestamente autogestionado por los vecinos, al estilo del medievo español. Así, a mayor independencia de la instancia central, mayores serían las libertades individuales de las personas o, al menos, mayor sería el poder para que las élites controlasen el modo en el que se disfrutaban tales libertades. Desde mediados del siglo XIX la realidad política española en lo local había estado fuertemente marcada por tendencias oligárquico-caciquiles que se habían perpetuado en el tiempo con el favor de las oligarquías locales. Efectivamente, como consecuencia, lo último que propugnarían las élites locales sería la necesidad de emprender reformas de reordenación del territorio para poner al municipio al servicio de la ciudadanía. Prefirieron recurrir al falaz argumento de ampliación de los derechos de los vecinos, priorizando, realmente, al municipio y su elevación a la categoría de sujeto de derecho, necesario para mantener su fuente de poder, frente a la necesidad de poner en el núcleo de la gobernanza y del constitucionalismo al resto de sus conciudadanos⁴¹³. Así, lejos de propugnar la extensión de una planta local que se asentase bajo el paradigma del nuevo municipio constitucional democrático, éstas apoyaron la

⁴¹¹ Fernando López Ramón, *op.cit.*; Ramón Martín Mateo, *El municipio y el Estado en el derecho alemán*, *op.cit.*, pp.76 y 77; Fernando Albi, *La crisis del municipalismo*, *op.cit.*, pp. 74 y ss; Adolfo Posada, *Evolución legislativa del Régimen Local en España. 1812-1909* *op.cit.*, pp.72 y ss; Miguel Sánchez Morón, *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, *op.cit.*, especialmente a partir de la p. 38; Luciano Parejo Alfonso, *Constitución, municipio y garantía institucional*, *op.cit.*, pp. 106-107

⁴¹² Miguel Sánchez Morón, *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, *op.cit.*, pp. 38 y 39.

⁴¹³ Fernando Albi, *La crisis del municipalismo*, *op.cit.*, pp. 74 y 75

consolidación de una centralización *sui generis* que no limitaba su poder en el territorio, sino que les aseguraba el mantenimiento de sus privilegios frente a todo intento de subversión del orden existente.

Salvo momentos aislados en la historia del constitucionalismo español, la teoría naturalista del municipio y el funcionamiento oligárquico-caciquil han sido características propias de la planta local en nuestro país, especialmente durante el periodo de la restauración borbónica, en el cual el funcionamiento caciquil no solo operaba en el plano municipal, sino que llegó a extenderse también a cuestiones nacionales. El engranaje del caciquismo propiciaba que los ayuntamientos precisaran la ayuda del Gobierno para su propia subsistencia y que el Gobierno necesitara a los ayuntamientos como último eslabón de toda una cadena de dominación para reforzar su posición política desde Madrid⁴¹⁴. Las Diputaciones provinciales tuvieron un papel fundamental en la consolidación del constitucionalismo en España porque funcionaron como correas de transmisión del poder central en el municipio a través, primero, de los Jefes Políticos y, después, de los Gobernadores civiles.

La pervivencia de estas lógicas ha supuesto la frustración y la incapacidad de operar reformas de reordenación del territorio para crear una planta local más cohesionada desde el punto de vista territorial, y más operativa en términos de extensión territorial, demográficos y también democráticos. Algunos proyectos que se llevaron a cabo tras la identificación de un desmesurado número de municipios en España (11.500) en la época del Trienio Liberal, como fueron años más tarde el Proyecto de Ley Municipal del gobierno de Maura o el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo en la época de la dictadura militar de Primo de Rivera, trataron de abordar esta cuestión, pero sus propuestas fueron demasiado atemperadas por no incidir en la mejora de la realidad existente, sino en la necesidad de no empeorar todavía más la fragmentación de la planta local. En nuestra historia constitucional únicamente podemos destacar dos periodos históricos que, junto con absorción de municipios colindantes por algunas ciudades como Valencia, Barcelona o Madrid (entre otros) a causa de su crecimiento, produjeron una reducción del número de municipios españoles.

La primera etapa la situamos en la Década Moderada, bajo el reinado de Isabel II, con la *Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos de 8 de enero de 1845*. En ésta se exigió que, para dar continuidad a un municipio y a su ayuntamiento, era necesario que su censo reuniese como mínimo 150 vecinos. Los núcleos de población que no llegasen a esa cantidad de habitantes serían reagrupados bajo el gobierno de los que sí dispusiesen de la ciudadanía suficiente. Pese a parecer una cifra ínfima, la aplicación de la mentada disposición trajo como consecuencia la reducción de 1916 ayuntamientos en el periodo

⁴¹⁴ *Ibidem*, pp.142-145. Juan José Solozábal Echavarría, “El marco estatutario del régimen local”, *op.cit.*, p. 12.

comprendido entre 1845 y 1857⁴¹⁵. La segunda etapa la ubicamos en el tardofranquismo, concretamente en la última década de la dictadura, en la cual la excesiva devaluación de las haciendas locales y el empobrecimiento extremo de los municipios obligó al régimen a tomar medidas para la supervivencia de la planta local, encaminadas a fomentar la incorporación de municipios colindantes y a engrosar las haciendas locales en 1966⁴¹⁶. Al margen de ambos periodos históricos, cuando se produjeron tímidas y aisladas fusiones municipales, los malogrados intentos de crear municipios más grandes y evitar esa excesiva fragmentación de la planta local han sido pocos, e insuficientes cuantitativa y cualitativamente.

3.1.1.2. En Europa. Dos estrategias y un objetivo: la consecución del Estado social

3.1.1.2.1. La fórmula del norte

Tras el final de la Segunda Guerra Mundial la situación de pobreza en la que se encontraban sumidos los Estados europeos obligó a todo el continente a reestructurar sus políticas internas para tratar de ofrecer soluciones a una crisis estructural de la misma magnitud que el episodio histórico que acababa de vivir Europa. En el plano jurídico y sociopolítico, el gran hito para nuestro continente fue la creación del Estado social, que nacía con la pretensión de laminar los excesos del Estado liberal⁴¹⁷ y de remediar lo más inmediatamente posible las desventajosas condiciones de vida de los estratos más desamparados de la población⁴¹⁸. Para ello, las nuevas políticas de reestructuración estatal impulsaron los derechos sociales y se orientaron a extender y realizar objetivos de justicia social en los países europeos⁴¹⁹.

El Estado social de posguerra trasladó el pacto Capital-Trabajo al plano constitucional y lo juridificó. La pretensión fundamental era que el equilibrio entre dimensión económica y dimensión social guiasen al constitucionalismo del Estado social de posguerra, sin que una dimensión primase sobre la otra. Esto suponía, de un lado, compatibilizar y admitir la procedencia del intervencionismo estatal y, al tiempo, del trabajo como sujeto político colectivo, positivizando la consiguiente contradicción, aunque no la prevalencia de una sobre la otra. Se cristalizó, también, a través del pluralismo político. Bajo tal premisa, se abría la posibilidad de concurrencia tanto de partidos políticos con predisposición a ensanchar la dimensión social del Estado, realizando un ejercicio más profundo de

⁴¹⁵ Fernando Bermejo Batanero, “Las normas para la disminución de ayuntamientos en España desde las Cortes de Cádiz a la Segunda República”, *Revista de Derecho de la Cultura* 4 (2021): 1-23.

⁴¹⁶ Fernando Bermejo Batanero, “El fomento de las fusiones de ayuntamientos en el régimen de franco, desde la ley de bases de régimen local de 1945 hasta la ley 48/1966, de 23 de julio, sobre modificación parcial del régimen local. Evolución en la provincia de Guadalajara”, *Documentos de Trabajo. Seminario Permanente de Ciencias Sociales* 15 (2020): 3-36.

⁴¹⁷ Carlos de Cabo Martín, *La crisis del Estado social*, op.cit.

⁴¹⁸ Manuel García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo* (Madrid: Alianza Universidad, 1982): p.20.

⁴¹⁹ Elías Díaz, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, op.cit., pp.103-133.

redistribución de la riqueza o garantizando de manera más firme los derechos sociales, como de aquellos partidos de tinte más conservador cuya lectura del constitucionalismo y la democracia constitucionalista estuviese guiada por una perspectiva más liberal. Así, la consciente y pretendida apertura de los proyectos constitucionales enmarcados en esta nueva fórmula social integraron el conflicto Capital-Trabajo, al constitucionalismo, y consiguieron introducir y compatibilizar en nuestros ordenes políticos y constitucionales la mezcolanza entre la lectura social y liberal del Estado⁴²⁰.

Con la pretensión de reestructurar política y económicamente una nueva Europa, los países del continente se dieron cuenta de que este objetivo no se podía llevar a cabo exclusivamente desde la instancia central, sino que para poder extender lo más rápido posible las ventajas del Estado social y proveer a la ciudadanía de los servicios necesarios para acabar con la crisis estructural típica de este periodo histórico, necesitaban a sus entidades territoriales como un auxilio necesario. Asimismo, los Estados europeos comprendieron que reestructurar Europa en clave social requeriría de una correlativa inversión de recursos económicos y que, por tanto, la hacienda pública se vería sumamente afectada. Para equilibrar las desigualdades sociales y emprender acciones redistributivas propias del Estado social, se necesitaba realizar esfuerzos económicos y empeñar el caudal público que fuese necesario para corregir las deficiencias instauradas en sus sistemas.

Cuando los Estados europeos se dieron cuenta de ambas cosas - primero, de que necesitaban la colaboración de otros niveles de gobierno para poder ejecutar sus estrategias de un modo más efectivo, y segundo, de que sus haciendas públicas se verían sumamente afectadas por el emprendimiento de políticas redistributivas - vislumbraron, simultáneamente, que sus plantas locales no solo no estaban preparadas para emprender este proceso de extensión del Estado social, sino que ellas mismas suponían un lastre para su consolidación y fortalecimiento en Europa dado su pequeño tamaño, su falta de escala, de población, de autonomía real y efectiva, el empobrecimiento de sus haciendas o su incapacidad para gestionar y emprender acciones políticas y coordinar la administración de un modo eficiente.

El intento por compatibilizar la ultrafragmentación de las plantas locales europeas sumidas en una situación inframunicipalista (como consecuencia de las causas anteriormente mencionadas) y la conquista del Estado social en Europa dio lugar a la formulación de dos soluciones alternativas denominadas como “fórmula del norte” y “fórmula del sur” de Europa. El nombre que reciben ambas fórmulas se debe a la ubicación en la cual fueron mayoritariamente ejecutadas. Generalmente los países del norte de Europa optaron por emprender estrategias de reordenación del territorio, y los países del sur de Europa, como Italia y España, apostaron por la creación de distintas modalidades de cooperación intermunicipal. Como excepción, en el sur hacía más de cien años desde que Portugal se adelantó a la fórmula a la cual se adhirieron los países del

⁴²⁰ Carlos de Cabo Martín, *La crisis del Estado social*, op.cit.

norte de Europa, pues bajo el gobierno de Passos Manuel en 1836⁴²¹, el Estado luso redujo el número considerable de municipios mediante reformas de reordenación impulsadas desde la instancia central, con el fin de que éstos fuesen más operativos desde el plano administrativo y financiero.

Los Estados europeos tenían como propósito la prestación de unos servicios públicos de calidad y concebían al municipio como una parte esencial de la estructura territorial básica del Estado que, además, era la más cercana a la ciudadanía y debía garantizar que sus localidades actuasen desde un prisma de justicia social, para el correcto desempeño de sus funciones en el territorio. Asimismo, buscaban un robustecimiento de la autonomía política de sus municipios frente a otros niveles de gobierno para que todas las escalas actuasen de acuerdo con el modelo de frenos y contrapesos, con el fin de reforzar el principio democrático a través, también, de la democracia local.

En el primer caso, los Estados del norte de Europa comúnmente optaron por emprender alternativas basadas en las reagrupaciones y fusiones de municipios que, aunque en muchos casos como el sueco y el alemán, trataron de llevarse a cabo en un primer momento de manera voluntaria, acabaron ejecutándose de manera forzosa ante las resistencias presentadas, curiosamente, por los pequeños municipios. Éstos, pese a ser los principales beneficiarios de los proyectos de reforma, se resistían a avanzar hacia estructuras de mayor tamaño y población, principalmente debido a causas identitarias. Las fusiones emprendidas en las plantas locales europeas fueron ejecutadas de manera diversa, pues no en todos los casos se promovieron desde la instancia central. En Alemania, por ejemplo, los actores que lideraron los proyectos de fusión fueron los Länder⁴²², aunque auspiciados por una política y un marco jurídico federales. De este modo, aunque el proyecto de reagrupaciones en un sentido *bottom-up* promovido desde el municipio de manera voluntaria falló, las pretendidas reformas pasaron al siguiente escalón de gobierno más cercano a los municipios fusionados⁴²³. En la segunda etapa de las reformas de reordenación acometidas en Suecia y Alemania, las fusiones se practicaron de forma coactiva, ante los impedimentos de su práctica voluntaria.

Con las fusiones municipales se buscaba tanto una efectiva prestación de los servicios ya asignados al municipio, como una mejora del paquete competencial depositado en esta sede. En este sentido, todos estos Estados del norte se dieron cuenta de que, si no emprendían primero políticas de reordenación de la planta local ni podrían aspirar a

⁴²¹ Código Administrativo de 1836 y Decreto de 6 de Novembro de 1836. António Cândido de Oliveira y António Pedro Manique, *O mapa municipal português (1820-2020) : a reforma de Passos Manuel* (Braga: AEDREL-Associação de Estudos de Direito Regional e Local, 2020).

⁴²² Andreas Hildenbrand Scheid, “Política de ordenación del territorio en Alemania. Las experiencias de los Länder y su interés para las Comunidades Autónomas”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales* III (104) (1995): 297-313.

⁴²³ Francisco Javier Durán García, *La fusión de municipios...*, *op.cit.*, pp.91-213; Enrique Martínez de la Casa Rodríguez, “Vetos y resistencias en el fracaso de la reforma de la planta local en España”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* 5 (2016): 120-137.

conseguir una mejora en el sistema de justicia social desde el nivel municipal, ni tampoco realizar una segunda descentralización a partir de la cesión de mayor número de competencias a favor del municipio, pues su incapacidad política, administrativa y financiera lo impediría.

Los países que acometieron tales reformas vieron reforzada la capacidad de sus municipios, tanto en el plano político, como en el financiero y administrativo, tras haberlas ejecutado de forma satisfactoria. Experimentaron una mejora considerable que, primero, les permitió obtener unas condiciones idóneas de partida y después, propició el emprendimiento de una descentralización del poder del Estado, que pasó a depositarse en mayor medida en sede municipal y acrecentó su capacidad de intervención en la gestión de lo público⁴²⁴.

3.1.1.2.2. ¿Por qué España no apostó por la fórmula del norte?

El razonamiento de los Estados del sur fue sustancialmente distinto porque todavía seguían anclados al razonamiento proveniente de la Revolución Francesa y la consolidación del Estado social fue más lenta a causa de la coyuntura política en la que se encontraban los países de la cuenca mediterránea. La concepción naturalista del municipio y la pervivencia del funcionamiento caciquil en la pequeña escala propiciaron que las reformas de reordenación de la planta local ni siquiera se tomaran como una opción. La situación controvertida surgió cuando los Estados del sur se toparon ante la necesidad reestructurar sus políticas y reorientarlas desde el punto de vista social y redistributivo. También sus entidades territoriales, incluidos sus municipios, en los que se hacía recaer parte del poder político del Estado en virtud del principio de descentralización, habían de coadyuvar a la consolidación y extensión del Estado social para paliar la desigualdad social. Ante la negativa de emprender políticas de reordenación del territorio y, al tiempo, ante la situación de inframunicipalismo en la que se encontraban sus municipios, a los Estados de la cuenca mediterránea no les quedó más remedio que recurrir a fórmulas de cooperación intermunicipal para que la acción redistributiva y los servicios sociales llegasen de algún modo a la ciudadanía. En el caso español las causas que dieron lugar a la persistencia de la fragmentación de la planta local como problema han ido mutando, e incluso alguno de estos elementos característicos se han ido sofisticando, pero generalmente, sus efectos han sobrevivido en nuestro sistema.

Las resistencias identitarias suponen uno de los mayores escollos a los cuales se enfrentan las reformas de reordenación del territorio. En nuestro país ha habido más casos de

⁴²⁴ Véase, por ejemplo, el caso sueco y el alemán, el primero de acuerdo con un modelo de reordenación impulsado desde el centro y el segundo, en virtud de unas reformas de fusión lideradas por los Länder, en Council of European Municipalities and Regions, *Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis*, 2013. Texto disponible en el siguiente enlace: https://ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complete_low.pdf [Fecha de última consulta: 20/07/2023]. Principalmente p. 34 dedicada a Alemania y p.56, dedicada a Suecia.

segregación voluntaria, por razones identitarias, que de fusión municipal⁴²⁵. Las fusiones han contado con muy poca popularidad en términos políticos, y no es extraño encontrar argumentos que relacionan estas alternativas de reordenación territorial con movimientos represivos e incluso antidemocráticos⁴²⁶. Aunque, realmente, a los regímenes dictatoriales, al menos a los que se han sucedido en la historia de España, contar con municipios incapaces en todos los planos (político, administrativo y financiero) les resultaba óptimo para no encontrar ninguna resistencia que hiciera frente a sus políticas desde escalas más cercanas a la ciudadanía. La autonomía local y la autocracia son, *per se*, antagónicas.

Las fusiones municipales no son un invento reciente⁴²⁷. Pero, en nuestro país han gozado de tan ínfima popularidad que no suelen ser tomadas en consideración como alternativas para atajar las problemáticas de la planta local española, aspecto que produce, a menudo, un desconocimiento sobre las implicaciones reales de la ejecución de un proyecto de fusión de municipios. La difusión de un engañoso planteamiento, la incapacidad para plantear opciones viables y sostenibles, y la falta de información clara y objetiva a disposición de la ciudadanía sobre las reformas de reordenación del territorio han supuesto serios impedimentos para su consolidación en España. La ciudadanía no es consciente de que con tales reformas, lo que se pretende es, sin necesariamente eliminar los elementos identitarios municipales (símbolo, bandera, fiestas patronales, etc.), contribuir a la prestación de unos servicios de calidad y una administración eficiente en beneficio de los derechos fundamentales (especialmente los sociales) y de su materialización en todo el territorio nacional con el auxilio de los entes municipales. Creando municipalidades más fuertes, con más capacidad y más preparadas para gestionar importantes cuotas de poder, también se robustece el principio democrático porque se prepara al municipio para tomar decisiones frente a otros niveles de gobierno, no tan cercanos a las demandas vecinales.

Uno de los casos más recientes de fracaso de fusión por cuestiones identitarias es el acaecido en los municipios extremeños de Don Benito y Villanueva de la Serena⁴²⁸. En los mismos se comenzó un proyecto que pretendía fusionar ambos municipios voluntariamente e impulsado desde los propios municipios con el liderazgo de sus alcaldes. El proceso emprendido por los pueblos extremeños fue ejemplar no solo porque

⁴²⁵ Francisco Javier Sanz Larruga, “El señuelo de las fusiones de municipios y la necesaria reforma de la planta local”, *La Administración al día*, INAP (2012). Edición digital disponible en: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1102643>

⁴²⁶ Luis Copano Ortiz y Jesús Ventura Fernández, “Procesos recientes de segregación e incorporación de municipios en Andalucía. ¿La fusión o la cooperación como solución al minifundismo local?”, *TERRA. Revista de Desarrollo local* 6 (2020): 232

⁴²⁷ En la Antigua Grecia, bajo el término sinecismo o sinoicismo se acometían reformas análogas, consistentes en la unión de varios núcleos de población para fortalecer la situación política, económica y financiera y crear ciudades.

⁴²⁸ He tenido ocasión de tratar este asunto en Ana Torrecillas Martínez, “La fusión de Don Benito y Villanueva de la Serena: una referencia para el municipalismo y la garantía constitucional de la autonomía local”, *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura* 38 (2022): 617-646.

se realizó de abajo hacia arriba (a través de un proceso enteramente *bottom up*), sino porque sus alcaldes antes de comenzar a tramitar el procedimiento de reforma se cercioraron de que con la fusión se obtendrían beneficios por parte de ambas localidades. Para ello, encargaron un estudio a la Universidad de Extremadura, el cual, acabó confirmando las grandes ventajas que podrían alcanzarse de acabar fusionando los dos municipios. Una vez que los alcaldes comprobaron que se trataba de una política altamente beneficiosa para las dos poblaciones, quisieron dotar al proyecto de una legitimidad democrática alineándose con la CEAL, y lo sometieron a una consulta popular que requería de una mayoría reforzada para continuar hacia delante. Tras la aprobación del proceso por la ciudadanía, pues en ambos municipios se obtuvo el sí a la fusión, en las siguientes elecciones municipales apareció un partido de corte localista en el municipio de Don Benito, llamado “Siempre Don Benito”. El eje central de su programa político se basó en un “no” rotundo a la fusión de ambos municipios.

Los argumentos esgrimidos por este nuevo partido político recuerdan, en cierta medida, a las promesas de la élite local en el periodo decimonónico, aferrada al mantenimiento de su poder en el territorio en detrimento de los avances en las libertades de la ciudadanía. Solo que ahora, tales argumentos se revisten, especialmente, de un fuerte elemento identitario cuyos partidarios creen perder con las reformas de fusión municipal. La fusión de Don Benito y Villanueva de la Serena se vio frustrada por la victoria del partido Siempre Don Benito en las elecciones municipales, que impidió que el proceso continuase adelante, pese a que se encontraba en etapas muy avanzadas.

Otro de los grandes obstáculos al emprendimiento de este tipo de reformas a lo largo de la historia constitucional de nuestro país ha sido la presencia del caciquismo, que durante muchos años supuso un tema central sobre el cual incidieron diversos proyectos de reforma del régimen local, tratando de poner freno a su mantenimiento y extensión en todo el territorio. Las dinámicas caciquiles, como tuvimos ocasión de advertir más arriba, no fueron presumibles exclusivamente de las esferas locales, sino que éstas se extendieron con el beneplácito y ayuda de los demás niveles de gobierno, tanto del propio Estado como de las Diputaciones provinciales. La instancia central facilitó su reproducción porque estas dinámicas favorecían la consolidación de un atípico centralismo que garantizaba que los municipios no se convirtieran en un contrapeso del poder central, como instancia descentralizada, autónoma y preparada para tomar decisiones políticas que pudieran disentir con el centro. Al mismo tiempo que se aseguraba la presencia de las oligarquías en el territorio, el Estado junto con la provincia como brazo ejecutor de sus políticas, también se cercioraba de que su poder se extendía sin impedimentos por toda la geografía nacional⁴²⁹.

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1978 el panorama cambió de forma significativa, pero la apertura de nuestro Estado Autonómico permitió que pervivieran

⁴²⁹ Miguel Sánchez Morón, *op.cit.*, pp. 142-145; Ramón Martín Mateo y Francisco Sosa Wagner, “Cincuenta años en la Administración Local”, *op.cit.*, pp. 285-288.

ciertos patrones de desatención hacia el municipalismo, que nuestra historia llevaba ya demasiados años reproduciendo. Mientras que actualmente podemos afirmar con cierto sosiego que la descentralización del poder político se ha consolidado en gran medida para las Comunidades Autónomas, no podemos mantener lo mismo en lo que respecta a los municipios. Éstos todavía siguen sin ser entes con autonomía y poder (material) suficiente como para suponer un contrapeso respecto de otras instancias territoriales, pese a que formalmente la Constitución los sitúa en ese esquema, pues las tendencias centralizadoras sobre el régimen local han sido más que evidentes desde 1978.

Ni antes ni después de 1978 nuestro Estado ha optado por crear municipios preparados para gestionar dosis de poder suficientes como para crear resistencias ante las políticas desarrolladas por otras instancias de gobierno. En 1977 nuestros constituyentes se limitaron a asumir el *statu quo* inmediatamente anterior a la vigencia de la Constitución, sin cuestionarse, como lo hicieron los países del norte de Europa, si era o no coherente y posible que los municipios españoles a partir de dicha fecha pudiesen efectivamente ser beneficiarios de las previsiones constitucionales sobre el régimen local que acababan de plasmarse en el texto constitucional que entraría en vigor.

3.1.1.2.3. Ejemplos sobre la ultrafragmentación de la planta local en España

Actualmente la planta local española se divide en 8.132 municipios, generalmente, de muy pequeñas dimensiones, tal como tuvimos ocasión de examinar en el análisis sobre la LRBRL, en el segundo capítulo de esta tesis doctoral. Baste ahora con recordar que los municipios más numerosos en España son aquellos que disponen de menos de 1.000 habitantes y que, cerca de un 80% de la planta local española no supera la cifra de 5.000 habitantes por término municipal. Pese a que la casuística local es tan amplia como el número de municipios que la componen, podemos afirmar con certeza que las zonas que presentan una situación más preocupante son aquellas en las cuales al declive demográfico se yuxtapone una excesiva fragmentación territorial. Es decir, aquellas zonas del país en las cuales, generalmente, pese a existir un porcentaje de población muy reducido, existen muchos municipios. La concentración de ambas variables en un mismo territorio crea perjuicios en una doble dirección, pues sus consecuencias se manifiestan en la despoblación y el inframunicipalismo, dos fenómenos especialmente enquistados en algunos territorios como Soria, Teruel o todo el oeste peninsular.

La provincia de Soria tiene una extensión territorial de 10.306 km², en los que hay 183 municipios, y cuya población total reúne la cifra de 89.482 habitantes, de los cuales 40.096 residen en la capital provincial, según el padrón continuo del INE a fecha de 2023. En el resto del territorio provincial, es decir, en los 182 municipios restantes, tan solo habitan 49.386 personas. La media de habitante por municipio no llega ni a los 300 vecinos. Si comparamos el caso de Soria con la planta local de la Región de Murcia, que es una de las que presenta una fotografía más equilibrada en relación con su extensión, su número de municipios y su demografía, el resultado es abismalmente distinto. La

Comunidad uniprovincial de Murcia, pese a tener una mayor extensión territorial (11.314 km²), tan solo dispone de 45 municipios y su número de habitantes es bastante superior al de la provincia de Soria, registrándose hasta 1.552.457 de habitantes en el total del territorio de esta Comunidad⁴³⁰.

Las posibilidades actuales de un municipio murciano y de un municipio soriano ni son parangonables, ni parece que provengan del mismo país. Prueba de ello es, asimismo, la función que cumple la cooperación intermunicipal en la provincia de Soria y en la región de Murcia. Según el Registro de Entidades Locales del Gobierno de España, mientras que en la provincia de Soria existen el doble de entidades de cooperación intermunicipal a las cuales se encomienda la gestión de cuestiones tan básicas como el alumbrado público, el servicio de aguas o la recogida de residuos entre otras competencias básicas de titularidad municipal, en la mayor parte de la región de Murcia (a excepción de la Mancomunidad de Municipios de la Vega Media del Segura cuyas obras y servicios encomendados cubren algunas competencias municipales como las ya mencionadas) las entidades de cooperación intermunicipal tienen encomendadas exclusivamente funciones de asistencia a los municipios en materia de servicios sociales y turísticos.

Esto quiere decir que, mientras que en Soria la mayor parte de las entidades de cooperación intermunicipal realizan un papel asistencial fundamental que cubre servicios básicos, en Murcia, pese a que también existen, funcionan de un modo sustancialmente diverso porque pese a colaborar con los entes municipales, éstos podrían perfectamente seguir prestando sus competencias más básicas sin la colaboración que les ofrecen estas estructuras supramunicipales. Dicho de otro modo, en Soria la cooperación intermunicipal típica de la fórmula del sur de Europa es esencial para el mantenimiento del Estado social y la prestación de servicios en todo el territorio que abarca la provincia. En Murcia los municipios son suficientemente autónomos, dada su reducida cantidad, su extensión y población, como para ser ellos mismos quienes prestan las competencias de su titularidad y aisladamente se sirven de la cooperación intermunicipal como una colaboración extra, a modo de complemento. De la cooperación intermunicipal y “la fórmula del sur” nos ocuparemos más detenidamente en el siguiente epígrafe, al que remitimos para profundizar más sobre este extremo, baste por ahora con retener el ejemplo acerca de la correlativa situación entre ultrafragmentación de la planta local, inframunicipalismo y cooperación intermunicipal.

⁴³⁰ Por una parte, los datos relativos a la superficie de las Comunidades Autónomas de España pueden consultarse en la página web del Instituto Geográfico Nacional. Disponible en el siguiente enlace: <https://www.ign.es/web/ane-datos-geograficos/-/datos-geograficos/datosPoblacion?tipoBusqueda=CCAA> [Fecha de última consulta: 12/12/2023]. Los que atañen al número de municipios por Comunidad Autónoma están disponibles en el Registro de Entidades Locales del Gobierno de España. Y, asimismo, las mentadas cifras sobre la población a la que nos venimos refiriendo se recogen en el padrón continuo del Instituto Nacional de Estadística (INE) a fecha de 2023. Por otra parte, la situación de poblamiento actual de la Región de Murcia es el resultado un proceso histórico *sui generis*. Véase en Francisco Chacón Jiménez y Rafael Fresneda Collado, *Los municipios de la región de Murcia. Origen y análisis de un proceso histórico*, (Murcia: Asamblea Regional de Murcia, 2016).

La fragmentación de la planta local española en todo su conjunto también es especialmente evidente cuando nos comparamos con países vecinos. Existen contraejemplos por parte de países vecinos como es el caso de Francia, cuya planta local supera con creces el estándar español al dividirse en más de 36.500 municipios. No obstante, si nos centramos en aquellos más paradigmáticos, existen cuantitativas y cualitativas diferencias entre el funcionamiento, tamaño, dimensión, gobierno y estructura de un municipio portugués y de un municipio español, por ejemplo. Estas diferencias son fácilmente reconocibles, además, dado el elemento transfronterizo, pues España dispone de 1215 kilómetros de frontera con el país luso⁴³¹ que fuerzan a ambos a tener relaciones entre sí, y a que sus entidades locales básicas cooperen en beneficio de la ciudadanía a uno y otro lado de “la raya”, dadas las sinergias existentes entre ambas partes, la lusa y la española. En Extremadura, territorio transfronterizo, existen más municipios (388 municipios) que en todo Portugal (311 municipios)⁴³², de modo que el territorio que abarca el gobierno de un municipio portugués puede ser parangonable al de 10 o más municipios extremeños. Donde en Portugal existe un municipio y, por tanto, una alcaldía y un equipo de gobierno, en España existen 10 o más. Castilla y León, que también se caracteriza por el elemento transfronterizo, tiene una extensión territorial muy similar a la de Portugal, pues la primera abarca 94.227 km² y el segundo 92.161 km². La diferencia es que el número de municipios castellanoleoneses casi octuplican (pues tenemos un total de 2.248 municipios en la planta local castellanoleonesa) el número de municipios formantes de la planta local portuguesa⁴³³.

En resumen, el pequeño tamaño de los municipios españoles se debe, además de a la cuestión poblacional de la que hablaremos más adelante, a su poca extensión territorial, al reducido tamaño de sus administraciones y se relaciona con su falta de escala suficiente para la resolución de algunas cuestiones que, pese a tener un evidente interés local, son difícilmente resueltas desde una instancia tan pequeña por imposibilidad material y práctica. La fragmentación de la planta local no se produce igual en toda España, sino que, como tantos otros elementos, los municipios españoles se diferencian entre sí en un gran número de variables que van más allá de la demográfica o la identitaria. Al margen de la valoración interna, España dispone de una fragmentación territorial especialmente

⁴³¹ Podemos encontrar los datos relativos a las zonas transfronterizas, así como a otros elementos característicos de la República Portuguesa, como los datos de su superficie, en la Ficha de Portugal de la Oficina de Información Diplomática, puesta a disposición por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, coincidente con el siguiente enlace: https://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/PORTUGAL_FICHA%20PAIS.pdf [Fecha de última consulta: 11/01/2024]

⁴³² Para estudiar con detalle el número de municipios en Portugal, y de sus divisiones internas (freguesías), consúltese António Cândido de Oliveira y António Pedro Manique, *op.cit.*; Y, asimismo, véase Gabriel Moreno González, *Cómo se gobiernan los portugueses. Historia constitucional y sistema político de Portugal* (Granada: Comares, 2022), a partir de la página 181.

⁴³³ Los datos relativos al número de municipios y su extensión en España, tanto los castellanoleoneses como los extremeños, se corresponden con los dispuestos en el Registro de Entidades Locales del Gobierno de España, así como con los datos del Instituto Geográfico Nacional.

visible en relación con otros países vecinos, como Portugal, que disponen de plantas locales mucho más equilibradas y orientadas a la realización de objetivos constitucionales muy similares al que nuestro texto constitucional encomienda al municipio español. La ultrafragmentación del territorio no es operativa, ni sostenible, ni viable para una gestión eficiente de la *res publica* y, al municipio le resta numerosas potencialidades de cara a todas aquellas que podría asumir para consolidar el funcionamiento democrático de nuestro Estado.

3.1.2. Inframunicipalismo

3.1.2.1. Inframunicipalismo: la deficitaria situación de los municipios españoles

La ultrafragmentación de la planta local está íntimamente relacionada con el fenómeno del inframunicipalismo porque el problema existente en la planta local española no es aisladamente que nuestros municipios sean pequeños y numerosos, sino que, a causa de esto, la mayor parte de los mismos estén sumidos en una situación de incapacidad manifiesta que no les permite alcanzar la autonomía pergeñada en el texto constitucional. El fenómeno del inframunicipalismo lleva conviviendo con la planta local española desde los albores de nuestra historia constitucional, cuando en Cádiz se decidió petrificar aquella fórmula francesa de ordenación del territorio en pequeños y minúsculos municipios por cada núcleo de población existente hasta el momento. Por inframunicipalismo hemos de entender la situación de déficit estructural, desde numerosos planos sobre los que a continuación nos pronunciaremos, que afecta el 100% de los municipios españoles, de forma directa o indirecta, y que muestra su cara más visible en el pequeño municipio característico de las zonas rurales del país, que ocupan un 80% de la geografía nacional.

En la mayor parte del territorio español el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales prescrito en el artículo 142 CE no se está materializando. Los municipios españoles, especialmente los más pequeños, no disponen de los recursos suficientes para poder atender políticamente sus intereses. Si nos centramos exclusivamente en el plano financiero, los propios municipios, que han de procurar su autosuficiencia de medios, no disponen apenas de tributos municipales, ni tampoco de vecinos cuyos ingresos tributarios contribuyan a allegar los recursos económicos necesarios para nutrir la hacienda del municipio. Aunque el margen de actuación municipal en el plano fiscal sea más amplio que en lo que respecta a otras materias (133.2 CE), tengamos en cuenta que la decisión sobre si exigir, o no, un determinado tributo se verá directamente condicionada por la previa existencia del núcleo esencial del tributo cuya potestad originaria sobre la determinación del mismo corresponde, en exclusiva, al Estado, mediante ley (133.1 CE).

En el capítulo segundo ya analizamos que los demás actores encargados de garantizar el principio de suficiencia financiera incumplen, o cumplen de un modo defectuoso, con sus

obligaciones constitucionales (142 CE). Sin perjuicio de ello, la deficiencia endémica de las haciendas locales no se debe sólo a la falta de compromiso por articular vías correctas de financiación autonómica, o por la falta de introducción de variables adaptadas a la realidad local española por parte de la financiación del Estado, sino también a otros muchos motivos. Ahora bien, es innegable que, el hecho de que la mayor parte de las Comunidades Autónomas, en fechas actuales, no prevean los cauces apropiados para nutrir suficientemente a sus municipios perjudica a estos últimos. O, del mismo modo, que también es indubitadamente lesivo para los entes municipales que las Comunidades Autónomas solo respondan de sus obligaciones constitucionales, si es que responden, en virtud del art. 142 CE, con sus tributos propios y no, en general, con sus ingresos tributarios independientemente de su naturaleza.

Una lectura integral y garantista de nuestra norma fundamental nos invita a pensar que, si los municipios no tienen atribuida la potestad legislativa, los entes que sí la tienen atribuida deberían de comprometerse a elaborar una legislación lo más respetuosa posible con las prescripciones constitucionales hacia los entes locales⁴³⁴. En la constituyente se puso de manifiesto la necesidad de incorporar el principio de suficiencia financiera porque las haciendas locales han estado muy devaluadas a lo largo de nuestra historia constitucional, y también especialmente en 1977. A este precepto le acompañaron los demás artículos marco de la regulación local en el texto constitucional: por una parte, el artículo 137 CE que deposita parte de la gestión del poder político del Estado en sede municipal, y por la otra, el artículo 140 que prevé el autogobierno y autoadministración del municipio.

Hasta el momento, más que centrarnos en hacer posible lo que es evidente (137 y 140 CE), el debate sobre la garantía de la suficiencia financiera lo han guiado aspectos completamente accidentales como, por ejemplo, el de si las Comunidades Autónomas deben responder con sus tributos propios o, en general, con sus ingresos tributarios, en la correcta financiación de sus entidades locales. En este ejemplo, lo más beneficioso para España en todo su conjunto hubiera sido admitir que éstas han de responder con el instrumento más propicio para garantizar que sus municipios dispongan de los recursos suficientes para nutrir sus haciendas y poder gobernarse a sí mismos. Y no, como hasta ahora se viene haciendo, teorizar acerca de cuál es la mínima responsabilidad con la que han de cumplir tales entidades territoriales para que se presuma que cumplen con sus deberes constitucionales que, aun así, ni siquiera cumplen. Que las Comunidades Autónomas respondiesen con sus ingresos tributarios, incluso con los que no son propios, de cara a financiar a sus entidades locales no querría decir que a éstas se les estuviesen sustrayendo recursos, es decir, que se estuviese vulnerando su autonomía financiera o que se estuviesen empobreciendo sus haciendas. Quiere decir, muy al contrario, que éstas deben redistribuir los recursos necesarios para cumplir con sus responsabilidades

⁴³⁴ En consonancia con la interpretación de Manuel González Sánchez, “Reflexiones sobre la autonomía o suficiencia financiera de las corporaciones locales según la Constitución española”, *op.cit.*, pp.104-108.

constitucionales, en virtud del mandato de solidaridad intraterritorial pergeñado en el artículo 138 CE.

Nuestra Constitución no ha sido diseñada para que la ciudadanía viva en municipios muy pobres y Comunidades Autónomas muy ricas. La redistribución y repartición equilibrada de la riqueza está sometida a un ejercicio solidario de los recursos del Estado en todo su conjunto, dentro del cual el municipio es una parte formante de su estructura básica, con el fin de que éstos acaben repercutiendo de un modo positivo en el correcto disfrute de los derechos de la ciudadanía en cualquier parte del territorio nacional (139 CE). El principio de solidaridad, que también opera entre territorios e incluso entre distintos niveles de gobierno y que está respaldado por nuestro texto constitucional, no ha encontrado una expresión clara, precisa y material en el régimen local, y la peor parte de esa secuencia de incumplimientos es la que se manifiesta en sede municipal, y perjudica en especial a las personas que deciden fijar su residencia en el pequeño municipio, sobre todo el rural.

Similares pronunciamientos son extensibles a la responsabilidad del Estado. La instancia central también debe procurar no solo su papel constitucional con respecto al plano financiero local, sino también con respecto a la garantía de los demás preceptos constitucionales referidos a la gestión política y administrativa del municipio. El problema de la financiación estatal es que no es consciente de la complejidad de su planta local y, si se quiere realizar una norma garantista para el conjunto de nuestro país porque ese es el debido compromiso constitucional, la tarea primordial antes de articular el producto normativo, es conocer la institución a la que irá dirigida esa norma que pretende garantizar lo prescrito en la Constitución. Como no ha sido este el prisma que ha guiado la financiación estatal, lo que tenemos es una financiación que, aunque existe, es insuficiente e inadaptada.

A ello se suma la falta de asunción por parte del Estado de un rol real de coordinación de la Hacienda general en el conjunto de nuestro Estado (art. 149.1. 14ª CE)⁴³⁵, que opere a favor de la instancia menos presente (y más vulnerable) en el procedimiento legislativo. Lo cual, es especialmente visible en las pocas exigencias estatales respecto de la financiación autonómica de sus municipios. El panorama cambiaría radicalmente, y veríamos apresurarse a muchas CCAA a cumplir con su deber constitucional, si el Estado retirase su financiación hacia las autonomías hasta que éstas no cumpliesen con la responsabilidad financiera hacia sus municipios. Dificilmente alcanzaremos a ver un hito

⁴³⁵ “La coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema” (FJ 2 STC 32/1983). Véase, asimismo, Fátima Pablos Mateos, *Autonomía y suficiencia financiera de la hacienda municipal*, op.cit. pp. 244-248. Lo cual, además, puede reforzarse con el principio de conexidad. Consultar, para profundizar en esto último, la propuesta realizada por Pablo Guerrero Vázquez en Pablo Guerrero Vázquez, “El refuerzo de los instrumentos de redistribución territorial de la riqueza”, en Gabriel Moreno González (dir.) *Reformas para la cohesión territorial de la riqueza*, op.cit., pp. 95-108.

semejante porque, a diferencia de lo que ocurre con los entes autonómicos, la completa devaluación de los entes municipales ha sido más que naturalizada política, social e institucionalmente en nuestro país.

La desatención por parte de otros niveles de gobierno ha llevado a la nada deseable situación de que en numerosas partes de España los municipios alcancen la suficiencia financiera gracias al auxilio de las Diputaciones provinciales⁴³⁶. Cuando nos adentramos en la España rural, no es extraño, sino más bien común, leer un cartel de la Diputación correspondiente donde se advierte que un plan o una obra pública ha sido realizada con fondos provinciales. El inconveniente que observamos es, primero, que el hecho de esta se haya convertido en la regla general del grueso de la financiación municipal, pues provoca que, en realidad, se creen ciertas dependencias económicas (con repercusiones políticas evidentes) desde el municipio hacia las Diputaciones, nada aconsejables desde el punto de vista democrático. Las Diputaciones no solo se han convertido en una fuente de ingresos importantísima en sede municipal, sino incluso en sede de las estructuras de cooperación intermunicipal como las mancomunidades.

No podemos obviar, llegados a este punto, que estamos abriendo la puerta a un funcionamiento partidocrático en las relaciones entre entidades locales provinciales y municipales. Si alcanzar la suficiencia financiera por parte de los municipios va a depender en buena medida del auxilio que le den las Diputaciones, ¿qué va a suceder cuando el color político de la Diputación y del municipio no coincidan? En el mejor de los casos, existe la probabilidad, al menos, de que esta situación condicione la discrecionalidad con la que actúe el ente provincial. Que la suficiencia financiera del municipio, eventualmente, pueda someterse a la discrecionalidad de una Diputación implica la asunción de una quiebra ineludible de las previsiones constitucionales en la materia. Pero, la actual regulación del régimen local y la falta de asunción de responsabilidades por los demás niveles de gobierno están provocando que existan bastantes facilidades para que este funcionamiento, dudosamente alineado con lo prescrito en el texto constitucional, se extienda cada vez más.

Y, segundo, recordemos que el artículo 142 CE dispone que las haciendas locales “se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”. Dado que, en todo caso, la financiación provincial hacia las haciendas municipales se encuadra en la previsión “y se nutrirán fundamente de tributos propios”, y no en “participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”, entendemos que la financiación otorgada por parte de las Diputaciones hacia sus municipios no tiene que cumplir con los requisitos de coparticipación

⁴³⁶ Manuel Zafra Víctor, “El debate sobre la supresión o reforma de las diputaciones provinciales en España”, *Cuadernos de Derecho Local* 27 (2011): 91-99; Javier Durán García, “Mancomunidades integrales en Extremadura: estrategia, trayectoria y revisión”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* 14 (2020): 163; Javier Tajadura Tejada, “El futuro de las provincias y las Diputaciones Provinciales ante una reforma de la Constitución territorial”, *Teoría y Realidad Constitucional* 43 (2019): 245-256.

incondicionada. Por tanto, la voluntad política de la Diputación, ente cuya democraticidad es altamente mejorable, determinará la cuantía y el fin al que sujetarán los medios que perciban sus municipios, sin necesariamente contravenir las disposiciones constitucionales que acabamos de mencionar.

Las carencias en el empleo público, en la falta de personal técnico cualificado al servicio de los ayuntamientos, es otra de las situaciones perjudiciales para las haciendas locales, con las que conviven los municipios habitualmente. Al no poder ejercer las competencias que tienen atribuidas para su prestación obligatoria con empleados propios, se ven en la obligación de externalizar estas funciones mediante contratos privados, lo cual, lleva a una duplicación de costes y a la disposición de una plantilla inadecuada para la prestación de dichas funciones, que no se corresponde con los ingresos disponibles y que empeora la situación hacendística del municipio⁴³⁷. El resultado es una gestión ineficiente, una prestación muy mejorable y un endeudamiento evitable, si se pusieran soluciones suficientes al respecto.

No nos olvidemos, asimismo, que el gasto de los ayuntamientos no solo se corresponde con los servicios cuya prestación es obligatoria en esta sede, de acuerdo con las prescripciones de la LRBRL, sino que también está el gasto no obligatorio, relativo a los servicios que no son de obligada prestación pero que pueden ser asumidos por las corporaciones locales en el marco de la ley. Este gasto no obligatorio, enmarcado en el gasto de suplencia de otras administraciones, está destinado a cubrir algunas actividades delegadas desde otras instancias hacia el municipio. Ahora bien, el gasto obligatorio no solo se reduce al gasto de suplencia, pues existen otros servicios y actividades que el municipio acaba asumiendo en la mayoría de las ocasiones debido a las demandas vecinales, en su condición de administración más cercana a la ciudadanía. La asunción de estas responsabilidades extra no aumenta de manera correlativa a los ingresos necesarios para su prestación, lo cual, produce un mayor desequilibrio financiero en sede municipal⁴³⁸. Es lo que comúnmente se ha denominado como “competencias impropias”.

Al margen de lo económico, de la perspectiva puramente financiera, la situación deficitaria de los municipios españoles entronca directamente con sus (in)capacidades materiales. El reducido tamaño de sus administraciones, cuestión intrínsecamente conectada al elevado número de pequeños municipios en los cuales se divide la planta local española, determina directamente sus posibilidades en el plano de la gestión administrativa. La mayor parte de los pequeños municipios son incapaces de realizar una gestión eficiente de la *res pública*. Es un problema de medios, pero también de tamaño y de escala suficiente, así como de personal técnico y permanente a su servicio, que haga

⁴³⁷ Francisco Velasco Caballero, “La planta local de España: criterios para la toma de decisiones” en José María Gimeno Feliu (coord.) *La organización local. Nuevos modelos* (Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2011): 141.

⁴³⁸ Francisco Javier Durán García, *La fusión de municipios...*, op.cit., pp. 74-76; César Martínez Sánchez, “La necesaria revisión del sistema de financiación local para combatir la despoblación”, en Carmen Navarro (et.al), *Despoblación, territorio y gobiernos locales* (Madrid: Marcial Pons, 2023), pp. 251-269.

posible el normal funcionamiento de la administración en aquellos asuntos que requieren la intervención de un cuerpo de personal cualificado para ello.

La realidad del cuerpo de secretarios-interventores en España es fatídica. Además de que buena parte de este cuerpo de empleados públicos todavía se encuentran en situación de interinidad⁴³⁹, el número de personas encargadas de realizar estas funciones es muy inadecuada en relación con el número de municipios que han de atender. Su régimen jurídico es precario y requiere de mayor modernización y adaptación a la realidad de la planta municipal española⁴⁴⁰. Muchos municipios se encuentran en una encrucijada porque no pueden costearse tener un servicio de secretaría-intervención para sí, pero, al tiempo, tampoco pueden sobrevivir en términos administrativos sin sus servicios, porque requieren del trabajo que realizan estos técnicos incluso para cuestiones tan cotidianas como son expedir certificados de empadronamiento, padrones fiscales, el cobro del agua, de la basura o del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

En muchas partes de España los secretarios interventores trabajan para numerosos municipios al mismo tiempo. La paralización y el bloqueo administrativo de los municipios, hasta la llegada de estos profesionales, son prácticamente absolutos⁴⁴¹. Si

⁴³⁹ Véase, en este sentido, el conflicto dirimido en la STS 1071/2023, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, a raíz de la cuestión de la interinidad en el cuerpo de secretarios interventores de Ayuntamiento en España. Pues, tal y como prueba la sentencia “el problema es el que supone la elevada bolsa de nombramientos interinos existente” (FD3). Esta situación ha llevado a la convocatoria de huelgas en algunas Comunidades Autónomas como Castilla-La Mancha, tal y como figura en los Acuerdos de la Junta Electoral Central con el Sr. Presidente y representante legal de la Asociación Sindical de Secretarios, Interventores y Tesoreros Interinos de Castilla-La Mancha. Este acuerdo está disponible en: https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/acuerdos?anyosesion=2023&idacuerdoinstruccion=119821&idsesion=1040&template=Doctrina/JEC_Detalle [Fecha de última consulta: 31/01/2024]

⁴⁴⁰ Véase, por ejemplo, David Povedano Alonso, “El régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional a la luz de la Sentencia 604/2020 del Tribunal Supremo. Futuro y retos”, *El consultor de los Ayuntamientos*, Wolters Kluwer (2020). Disponible en este enlace:

<https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAmNDYyNTC7Wy1KLizPw8WyMDIwMDcwOwQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoA6sO2wTUAAAA=WKE> [Fecha de última consulta: 31/01/2024]. La precariedad de esta figura no es un tema sobre el cual exista una abundancia de estudios desde un punto de vista jurídico y yuxtapuesto con el inframunicipalismo, de ahí que su constatación en relación con fuentes bibliográficas científicas sea especialmente dificultosa. En nuestro caso, hemos tenido facilidades para conocer la situación en la que se encuentran estos funcionarios,

gracias a las reuniones celebradas con numerosos ayuntamientos en el marco del proyecto IB20117 “La necesaria reforma de las administraciones públicas y del modelo territorial español ante el reto demográfico en Extremadura”, que no solo se han circunscrito a la Comunidad Autónoma extremeña. La fuente principal en la que consta la situación de la secretaría, intervención y tesorería en nuestro país es la periodística, y especialmente la regional, ya que desafortunadamente los medios de comunicación nacionales no suelen dedicar especial atención al inframunicipalismo y a las cuestiones relacionadas con este, más allá de aquellas noticias relacionadas con “lo rural” que se utilizan de un modo conveniente como ciberanzuelo.

⁴⁴¹ Sobre la función que desempeñan, y han desempeñado estos funcionarios en la historia constitucional de España, recomendamos especialmente la siguiente lectura: Rafael Jesús Vera Torrecillas, *Del escribano*

existe una indisposición efectiva de secretaría-intervención en muchos ayuntamientos españoles, especialmente en los más pequeños, ni qué decir tiene la ausencia de personal técnico para gestionar cuestiones que, pese a no ser tan básicas o esenciales como las ya mencionadas, también son importantes porque de ellas depende la mejora en el funcionamiento de la administración municipal, y requieren un nivel de cualificación sustancial, como la gestión de subvenciones o de fondos europeos, o muy especialmente, la contratación pública.

Por supuesto, en este mismo sentido, se asume por parte del pequeño municipio que su equipo de gobierno realizará sus funciones, en la mayoría de los casos incluso por parte de su alcaldía, de un modo altruista. En el 80% de los municipios españoles, alcaldía y concejalías deberán mantener su profesión correspondiente, y lidiar con su cargo político en el tiempo restante. A estas personas, en las que recae el gobierno efectivo del municipio y el ejercicio efectivo de la autonomía local pergeñada en la Constitución, se les estará negando la posibilidad de conciliar su vida laboral y su vida personal. Lo cual, significa que a la ya dificultosa gestión de un ayuntamiento se le añadirán distintas variables que todavía dificultarán más su correcto funcionamiento. De ahí que no extrañe que, en las últimas elecciones municipales se hayan cifrado hasta 44 municipios donde no se presentó ninguna candidatura⁴⁴².

Las repercusiones políticas de lo relatado en líneas anteriores son muchas y muy serias porque, si de por sí los aspectos que pueden ser gestionados por los municipios son pocos a causa de una (todavía) pendiente segunda descentralización que les sitúa como verdaderos gestores de porciones importantes de poder (art.3 CEAL), materialmente la mayoría se ven imposibilitados a decidir de modo autónomo sobre esos pocos asuntos. Dicho con otras palabras, aun siendo ínfimas las cuestiones sobre las que se encarga un municipio, al ayuntamiento le es realmente imposible llegar a gestionar todas ellas de forma efectiva. De manera que, aunque formalmente tengan atribuida la competencia para incidir en una determinada materia, realmente, el inframunicipalismo imposibilitará su desempeño de un modo autosuficiente. El déficit estructural, como podemos comprobar, no solo repercute en el plano financiero o en la insuficiencia de recursos humanos o materiales, sino también en el plano democrático, en aquello que el municipio puede o no decidir. Inframunicipalismo y democracia local son dos antagonistas y, a medida que el primero cobra vigencia, la segunda pierde fuerza en el conjunto de nuestro Estado, pues la democracia local no solo se relaciona con cómo se decide, sino también con qué se decide (o deja de decidirse) en sede municipal.

al secretario municipal. Antecedentes, origen y evolución de los cuerpos nacionales hasta la Ley de bases del régimen local (Madrid: Dykinson, 2021).

⁴⁴² Ministerio del Interior, Gobierno de España, “ANEXO I Relación de municipios, por provincias y Juntas Electorales de Zona, en donde deberán celebrarse elecciones locales parciales por no haberse proclamado ninguna candidatura en las elecciones celebradas el 28 de mayo de 2023” (2023). Disponible en el siguiente enlace: <https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Elecciones-Locales-Parciales-26-de-noviembre/Anexo-I-caso-no-candidaturas.pdf> [Fecha de última consulta: 31/01/2023].

3.1.2.2. El fenómeno del inframunicipalismo y la apuesta por la fórmula del sur en España

Debido a la situación relatada en líneas anteriores, tanto en lo que respecta a la ultrafragmentación de la planta local como en lo que concierne a sus inmanentes carencias de medios materiales, de personal o de recursos financieros, la mayor parte de los municipios españoles deben recurrir a estructuras de cooperación intermunicipal, como las mancomunidades, para poder prestar sus competencias, pues por sí mismos no son capaces porque su autonomía no es real ni efectiva, y los poderes públicos en España no han sido capaces de plantear reformas similares a las de los países del norte de Europa para dar una solución a esta falta de operatividad de los entes municipales.

Tal y como figura en el Registro de Entidades Locales del Gobierno de España, así como en la base de datos de la Federación Española de Municipios y Provincias, alrededor del 70% de los municipios españoles forman parte de una mancomunidad. Lo cual, significa que aproximadamente el 70% del territorio nacional está mancomunado. Tenemos un total de 953 mancomunidades para 8.132 municipios, un número sustancial teniendo en cuenta que la media de municipios por mancomunidad en España ronda los 9 municipios⁴⁴³, aunque existan diferencias sustanciales en la formación e integración de las mancomunidades en función del territorio, no ya solo entre Comunidades Autónomas, sino incluso entre provincias⁴⁴⁴. Prácticamente, casi toda la planta local española, a excepción de los territorios no considerados rurales por su no pertenencia a una zona rural y/o por su tamaño, está vertebrada por mancomunidades de municipios o entidades de cooperación intermunicipal similares a estas.

La cooperación intermunicipal, y concretamente las mancomunidades como ente de naturaleza asociativa, creadas de acuerdo con la voluntad de los municipios mancomunados, está ampliamente extendida en el territorio nacional. Ahora bien, que en España se haya optado más por la figura de las mancomunidades (pues un 69.34% del territorio nacional está mancomunado⁴⁴⁵) que por la de las comarcas (dado que tan solo

⁴⁴³ Pilar Riera Figueras, Carlos Haas, Cristian Emer Capdevila y Verónica Vilaplana, “Las mancomunidades en España”, *Boletín de la A.G.E* 39 (2005): 159.

⁴⁴⁴ Es muy ilustrativo a estos efectos el caso de Extremadura, donde las diferencias provinciales son sustanciales tanto en relación con la población como en lo atinente al tamaño y número de municipios. La provincia de Cáceres es más pequeña en extensión geográfica, pero dispone de un mayor número de municipios, que son sustancialmente menos extensos y que, además, disponen de menos población. En el caso de Badajoz, sucede, al contrario, pues pese a ser una provincia más grande (concretamente, la más extensa de España) tiene menos municipios que Cáceres, generalmente más alejados los unos de los otros, de una mayor extensión y más poblados. Las diferencias pueden observarse en los tipos de cooperación intermunicipal a los que se recurre en una y otra zona del mapa extremeño pues, mientras que en Cáceres las mancomunidades suelen estar compuestas por un mayor número de municipios, en Badajoz las mancomunidades suelen estar integradas por menos municipios.

⁴⁴⁵ Ver MAPA 1: “Territorio mancomunado en España”, ANEXO 1.

el 18% del territorio nacional se encuentra comarcalizado⁴⁴⁶), ambas dos enmarcadas en la fórmula del sur de Europa, no quiere necesariamente decir que esta situación provenga de la libre decisión del municipio. A diferencia de las mancomunidades, las comarcas requieren para su constitución de la voluntad política de la Comunidad Autónoma de referencia, que establece su regulación y crea un mapa de comarcalización en su territorio, generalmente mediante ley. Las comarcas son entidades supramunicipales cuya creación no sigue un estricto proceso *bottom up* porque, pese a que la iniciativa para su creación pueda partir de los municipios que se integrasen bajo la estructura comarcal, el ejercicio de comarcalización del territorio corresponde eminentemente a la Comunidad Autónoma.

Por tanto, también podemos concluir que uno de los factores por los cuales las comarcas no han prosperado en igual medida en nuestro país es porque, al igual que sucede con el plano financiero, las Comunidades Autónomas no han adquirido grandes responsabilidades para contribuir a un mayor robustecimiento de la fórmula del sur de Europa en sus respectivos territorios, aunque tampoco han optado por consolidar la fórmula del norte de Europa, pese a que la Constitución les otorga la competencia expresa en esta materia (148.1.2ª CE). Simplemente, parecen haberse desentendido de algunas de sus responsabilidades respecto del inframunicipalismo y de la ultrafragmentación de sus plantas locales. La creación de comarcas y la vertebración del territorio autonómico a través de las mismas es mencionada en algunos Estatutos de Autonomía como el extremeño, cuyo artículo 57 prevé la creación de una Ley de comarcalización del territorio, aunque todavía no se haya procedido a su desarrollo legal.

Existen dos hipótesis que tratan de dar una explicación a la extensión de las mancomunidades como entidad supramunicipal más popular en el territorio español, a diferencia de las comarcas. La primera hipótesis es que, al contrario que los entes de cooperación intermunicipal no asociativos, para la creación de una mancomunidad es suficiente con que medie la voluntad de los municipios mancomunados, de ahí que se corresponda enteramente con un proceso *bottom up*. No requiere, por tanto, de la voluntad política, ni de la consciencia sobre las consecuencias del inframunicipalismo y demás fenómenos perniciosos que asolan la planta local por parte de otros niveles de gobierno, más que de aquellos directa y diariamente afectados por estas carencias estructurales, que son los entes municipales. La segunda es que, a diferencia también de los entes no asociativos, para la creación de las mancomunidades está más presente la autonomía política de los municipios, en tanto en cuanto, lo fundamental para la creación de esta nueva estructura es la voluntad de proceder a su constitución por parte de los municipios mancomunados, quienes en todo momento son conscientes de las competencias y atribuciones que delegan a la nueva entidad.

⁴⁴⁶ Solo cuatro Comunidades Autónomas han regulado la comarcalización de su territorio: Cataluña, Aragón, País Vasco y una pequeña porción del territorio de Castilla y León que se corresponde con la singular comarca de El Bierzo. Ver MAPA 2: “Territorio comarcalizado en España”, ANEXO 1.

Esta última, sin embargo, requiere que hagamos unos apuntes al respecto, pues mantener que los municipios crean mancomunidades simplemente porque media su autonomía política en el proceso de creación de las mismas es quedarse en la superficie de la problemática. Muchos de los municipios que recurren a estas estructuras no lo hacen por voluntad propia sino por imposibilidad material, porque no disponen de medios ni de autonomía política en la toma de decisiones sobre las pocas competencias que le asigna el ordenamiento jurídico. Así, llegados al punto de no poder prestar sus competencias de forma efectiva, se ven prácticamente obligados a mancomunar sus medios junto con otros ayuntamientos porque de manera aislada no pueden hacer frente a sus obligaciones. Se encuentran con la paradójica situación de que, cuando ceden a una mancomunidad la gestión de una competencia, también le están cediendo parte del poder de decidir sobre la misma y, por tanto, cuotas proporcionales de poder político para ser dirigidas desde tal estructura supramunicipal, aunque la iniciativa de integrarse bajo ella formalmente provenga de su decisión y, por tanto, de su autonomía. La mancomunidad se crea por voluntad del municipio, pero se recurre a la misma, precisamente, por falta de autonomía material en la gestión de los asuntos de interés municipal.

Concordamos más con la primera hipótesis porque la realidad española parece adecuarse más a un patrón que recurre a las mancomunidades como instrumento esencial de supervivencia del Estado social y prestacional en las zonas rurales del país, cuando los municipios que están encargados de su administración y gobierno están tan afectados por el inframunicipalismo que requieren de un auxilio para dar continuidad a sus responsabilidades como gestores públicos. Dado que los demás niveles de gobierno no se responsabilizan de manera adecuada de sus obligaciones para con los entes municipales, son ellos los que se ofrecen a sí mismos, y a sus homólogos, mediante una estructura mancomunada la posibilidad de seguir gestionando obras, servicios o prestaciones para que lleguen a la ciudadanía. Por eso las mancomunidades se han extendido especialmente en los lugares en los cuales los municipios son muchos, muy pequeños y muy escasamente poblados, y no allí donde sucede todo lo contrario.

En ciudades como Madrid y Barcelona las estructuras de cooperación intermunicipal que se necesitan no son las mancomunidades, sino eminentemente las áreas metropolitanas o los consorcios orientados a la prestación de un servicio muy concreto. En tales lugares las estructuras de cooperación actúan como un servicio complementario y contribuyen a la prestación eficiente y a la coordinación de unos servicios por parte de la urbe que cubran su término municipal y los alrededores. En el caso de los pequeños municipios la mancomunidad no actúa como complemento sino como *conditio sine quanon* para la prestación de competencias y para la garantía de servicios, y lo mismo sucede en el ya relatado caso murciano, y su diferencia con otros contextos tan distintos como el de Soria. En el caso de Murcia, salvo alguna excepción, la prestación de servicios municipales no está supeditada a la existencia de estructuras de cooperación intermunicipal, motivo por el cual se explica que ni sean tan abundantes, ni tengan asignadas las mismas competencias que en el caso de contextos donde el inframunicipalismo está más presente.

Las estructuras de cooperación intermunicipal y, en especial las mancomunidades por su extensión en la planta local española han contribuido desde su misma existencia a la extensión del Estado social, e incluso a la consolidación del principio de solidaridad interterritorial en todo el territorio nacional porque allí donde no llegase un municipio, llegaría una de estas entidades supramunicipales. Esto, no obstante, no significa que estén exentas de vicisitudes en su funcionamiento. Muy al contrario, la diferencia entre la fórmula del norte y la fórmula del sur es que esta última se estima más como una solución a corto plazo, revestida de una cierta provisionalidad, porque no es capaz de incidir estructuralmente en el núcleo del problema. Ofrece un tratamiento paliativo, pero no cura la herida en la que está sumida la planta local española.

Aunque las mancomunidades disponen de mayores facilidades para prestar servicios por una cuestión de escala y de mancomunación de recursos que los municipios de forma aislada, a estas les sucede, en realidad, lo mismo que a los propios municipios, porque como apuntó acertadamente Fernando Albi en 1966, “la suma de varios Municipios pobres no podrá dar jamás, como resultado, un Municipio rico”⁴⁴⁷. Existen evidentes problemas de financiación en el seno de las mismas⁴⁴⁸, especialmente porque, aunque se reduzcan costes por la prestación conjunta de ciertos servicios, éstas se nutren fundamentalmente de las aportaciones de los municipios mancomunados cuyos recursos escasean, pues este es el motivo por el cual decidieron recurrir a la estructura mancomunada. Del mismo modo que sucede con los municipios, su financiación es también inadecuada y proviene, en la mayor parte de las ocasiones, de subvenciones o de fondos condicionados al cumplimiento de ciertos fines sin que la estructura mancomunada tenga mucho margen de maniobra para poder invertir tales recursos en cuestiones distintas que requieran una atención inmediata.

En realidad, las entidades supramunicipales también pueden caber en las previsiones del artículo 142 CE dedicado a las haciendas locales en las que *lato sensu* podrían entrar las haciendas de las entidades locales de cooperación intermunicipal pero, si las CCAA y el Estado no adquieren sus responsabilidades constitucionales o lo hacen defectuosamente respecto de los municipios, es lógico que tampoco lo hagan para financiar a este tipo de estructuras que, estrictamente, no están previstas para gestionar parte del poder político del Estado, aunque materialmente lo hagan en la mayor parte del territorio español. Esto provoca que, aunque éstas dispongan de una escala más adecuada para la prestación de muchos servicios que desde el pequeño municipio no serían aconsejables, en algunos casos no puedan asumir tales prestaciones de un modo efectivo y eficiente, y su funcionamiento se vea coartado por sus posibilidades materiales.

Cuando hablamos de carencia de medios no solo nos referimos a los medios económicos, sino por extensión y como paralelamente sucede en sede municipal, a las carencias de

⁴⁴⁷ Fernando Albi, *La crisis del municipalismo*, op.cit, p. 289.

⁴⁴⁸ Cfr. Luis Sánchez-Cervera de los Santos, *Financiación de mancomunidades intermunicipales: principios informadores, recursos aplicados y propuestas de mejora* (Madrid: Civitas, 2009).

personal estable al servicio de las mancomunidades o estructuras similares. El sueldo de la mayor parte del personal que trabaja para estas entidades depende de una subvención otorgada por otro nivel de gobierno, bien sea el provincial, el autonómico, el nacional o incluso el europeo. Las estructuras supramunicipales rara vez disponen de un personal cualificado y estable al servicio de las mismas, por eso tampoco pueden adaptarse a los beneficios derivados del avance de la norma en materia de personal laboral.

Por ejemplo, las reformas implementadas de carácter laboral en nuestro país (*Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo*), que persiguen la estabilización en el empleo de numerosas personas trabajadoras, son a veces difícilmente asumibles en el nivel local debido a lo anterior. Un puesto de trabajo cuyo sueldo depende de una subvención convocada anualmente no puede modificarse a la tipología de fijo, sencillamente porque no se sabe si el próximo año se concederá tal ayuda o no, y con ello, tampoco se sabe si la mancomunidad que corresponda continuará teniendo los fondos necesarios para cubrir el puesto de trabajo de esa persona. La norma no se elabora pensando en la realidad en la que están inmersos la mayor parte de municipios españoles y, como consecuencia, la mayor parte de municipios españoles no pueden adaptarse a los pretendidos progresos normativos. Además, y lo que es inherente a este funcionamiento, disponen de una dependencia exorbitada respecto de otros niveles de gobierno en cuestiones tan básicas como el personal laboral a su servicio. De manera que tendrán más o menos personas trabajando para la entidad, pudiendo gestionar de un modo más o menos eficiente aquellos asuntos que les correspondan, en función de la voluntad de otros niveles de gobierno que prácticamente en ningún caso coincide con el nivel municipal, que es el único que se está jugando el desempeño efectivo y eficiente de las competencias de su titularidad, y cuya autonomía política debería estar más presente que la de ninguna otra escala de gobierno.

En el caso de las mancomunidades también existen problemas intrínsecos a su naturaleza asociativa porque las estructuras de cooperación intermunicipal son operativas cuando existe un municipio tractor en la estructura comarcal o mancomunada. Un municipio que, en proporción a sus socios, es algo más rico y sus aportaciones consiguen consolidar el principio de solidaridad intermunicipal, porque nutre de recursos a aquellos municipios más pobres, y al tiempo, también se beneficia de las prestaciones conjuntas que se derivan del funcionamiento en común de todas las entidades municipales asociadas a tal estructura. El municipio tractor es el que reporta una mayor rentabilidad a la estructura supramunicipal. En este orden de cosas, el problema de la naturaleza asociativa en el caso de las mancomunidades es que al igual que un municipio puede libremente decidir, de acuerdo con su autonomía, unirse a una estructura mancomunada, puede también libremente abandonar la misma. Si el municipio que se desliga de la estructura mancomunada es el municipio tractor, existe una muy alta probabilidad de que la estructura mancomunada pierda su razón de ser o se vea sumamente empobrecida hasta el punto de perder el interés que dio origen a su constitución.

Aunque las entidades de cooperación intermunicipal contribuyan a la prestación de importantes servicios y, en general, al desempeño de competencias municipales, evitando un mayor endeudamiento por parte de los municipios englobados bajo estas estructuras, tampoco resuelven la insostenibilidad del modelo financiero y la crisis estructural de las haciendas municipales. A lo sumo, que ya es mucho, crean resistencias ante la posibilidad de empeoramiento de la situación económica en la que se encuentran los municipios. Así, lo que permiten las entidades supramunicipales no es mejorar la situación financiera municipal, sino no empeorarla.

Otra de las problemáticas de que disponen este tipo de entidades locales supramunicipales y que guarda un especial interés constitucional es la cuestión de su solidez jurídica y de su legitimidad democrática. A diferencia de lo que sucede con la comarcalización, posibilidad de acuerdo con la cual el ente comarcal es regulado mediante ley autonómica y dispone de una estabilidad jurídica mayor, en el caso de las mancomunidades prácticamente su entera regulación, al margen de las previsiones marco, tanto estatales y autonómicas en la materia (que son pocas y derivan tal regulación a la propia mancomunidad - *ex art. 44 LRBRL*), recae en los estatutos de la mancomunidad. El estatuto tiene carácter reglamentario, de acuerdo con la potestad reglamentaria que disponen los ayuntamientos que la crean. Su órgano de gobierno, es decir, el órgano interno de las mismas en el que se toman las decisiones relacionadas con la gestión de la *res publica* sobre aquellos asuntos encomendados a la mancomunidad debe ser representativo de los ayuntamientos mancomunados, pero no de su ciudadanía (art. 44 LRBRL).

Respecto de la primera vertiente del problema señalado, la falta de solidez jurídica de la estructura mancomunada se relaciona directamente con cuestiones como la estabilidad de la estructura mancomunada, que ofrece grandes riesgos a los municipios que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad debido a su falta de recursos económicos. La cuestión es controvertida en relación con la autonomía política de los municipios porque, aunque en las entidades de naturaleza asociativa el peso de la voluntad de los municipios sea mayor, realmente, la voluntad de todos los municipios no va a contar a partes iguales. El peso de la voluntad política de aquellos cuyos medios materiales sean mayores y dispongan de mayor autonomía política por sí, individual y aisladamente, será mayor que la de aquellos municipios cuyos medios sean menores, dispongan, por extensión, de menos capacidad política para tomar decisiones por sí mismos, y dependan más de la estructura mancomunada. Los municipios que se encuentren en una situación privilegiada, dado que son más grandes, tienen más medios económicos y/o disponen de una mayor escala, podrán determinar el destino de la mancomunidad y también condicionarán a los más pobres a aquello que decidan. Es decir, su poder es proporcionalmente mayor en el marco de la estructura supramunicipal.

Este funcionamiento de subyugación de las zonas más ricas a las zonas más pobres en la planta local española se debe a la falta de emprendimiento de las reformas necesarias para acabar con las lógicas perniciosas provenientes de la base en la que se asienta nuestro

modelo municipal ideado en la misma Revolución Francesa. Recordemos aquí cómo se reproduce el modelo ideado por el francés Mirabeau. Su temor al “sometimiento” de las zonas rurales más pobres a las zonas urbanas más ricas le llevó a pensar que la teórica independencia de los núcleos de población aislados alejaría a los municipios rurales de esa cadena de dominación. Pero, lo que acabó materializándose fue justo lo contrario, porque el poder económico de los municipios más grandes acababa arrastrando a los municipios más pequeños a la voluntad política de los primeros. La panorámica actual no es demasiado distinta.

Si a esto le unimos la mejorable democraticidad del gobierno de las estructuras de cooperación intermunicipal, el resultado es que, dentro de las entidades locales afectadas por el inframunicipalismo, nuestro ordenamiento jurídico continúa reproduciendo un funcionamiento anclado al privilegio de las zonas con más recursos y una perpetuación de la vulnerabilidad, y de las (im)posibilidades de gestión política, por parte de los territorios más empobrecidos, que coinciden típicamente con las zonas rurales del país.

La ausencia de elección directa por parte de la ciudadanía hacia estas estructuras de cooperación ha impedido la creación de un mínimo de adscripción simbólica hacia las mismas. Así, los vecinos de un municipio siguen considerando como institución política de referencia a su ayuntamiento, pese a que muchas de las competencias que les afectan directa y diariamente sean gestionadas en sede de la entidad de cooperación intermunicipal, lo cual, rompe con el principio de responsabilidad que ha de ser visible en el ejercicio de la administración pública y fácilmente fiscalizable por la ciudadanía.

Faltan recursos económicos, materiales y capacidad suficientes. También falta eficacia, verdadera autonomía para decidir si integrarse en una mancomunidad u estructura similar por voluntad propia y no de manera forzosa ante la imposibilidad de sobrevivir sin su presencia, y falta, por extensión, democracia local. Todas esas ausencias derivan en un incumplimiento de las exigencias constitucionales en relación con las previsiones sobre nuestra planta local, para colocar a los municipios como verdaderos gestores de poder y a la ciudadanía como parte beneficiaria de dicha gestión.

3.1.3. Ruralidad, despoblación y reto demográfico

3.1.3.1. El año 1940 como punto de partida

Las zonas rurales de España nunca se han caracterizado por estar especialmente pobladas. Antes, incluso, de la génesis del constitucionalismo español nuestro país experimentó varios éxodos rurales que propiciaron un paulatino adelgazamiento del poblamiento en numerosas áreas del territorio⁴⁴⁹. Sin perjuicio de ello, la problemática actual sobre la

⁴⁴⁹ Sergio del Molino, *La España vacía. Viaje por un país que nunca fue* (Madrid: Turner, 2016); Joaquín Martín Cubas, “Una gobernanza democrática para el territorio y contra la despoblación” en Gabriel Moreno

despoblación, latente y acuciante en nuestro país, tuvo un punto de inflexión a partir de 1940, cuando se produjo el mayor trasvase de población de las zonas rurales a las urbes en nuestra historia reciente.

Entre los 40s y los 60s millones de españolas y españoles se vieron obligados a emigrar de sus municipios natales hacia las ciudades más cercanas en busca de sustento. Aquel momento histórico coincidió con la expoliación franquista del pequeño municipio rural, y con la paulatina llegada de los avances tecnológicos e industriales a España. La técnica y la industrialización comenzaron a hacer de la agricultura, profesión tradicional hasta el siglo XIX y hegemónica en el empleo rural, un negocio poco atractivo en comparación con las condiciones laborales y los empleos ofrecidos en las ciudades, eminentemente centrados en el desarrollo de tareas del sector terciario cuya oferta no existía en las áreas rurales. Las labores de agricultura contaban con ciertas dificultades inherentes a su propia naturaleza y su necesaria adaptación a los cambios sociales, económicos o tecnológicos (entre otros) producidos en tal periodo. Nos referimos a cuestiones como la intermitencia en el trabajo agrícola a causa de la necesidad de mano de obra estacional o la aparición de máquinas especializadas que permitían hacer a una persona en apenas minutos lo que antes requería de la intervención de decenas de campesinos y campesinas. Ambas situaciones, el contexto sociopolítico y la industrialización, provocaron el declive del principal medio de sustento de las zonas rurales, lo que acrecentó el empobrecimiento de la mayor parte de las mismas⁴⁵⁰.

Las ciudades se presentaban como un lugar privilegiado por las condiciones económicas, pero también por ser un polo atractivo de poder, de cultura, de política e incluso de educación y alfabetización. A partir de 1950 muchas ciudades españolas como Valencia, Madrid, Barcelona o Bilbao comenzaron a adquirir unas dimensiones poblacionales extraordinarias, como consecuencia de lo anterior. El crecimiento vertiginoso que experimentaron estas ciudades no solo propició la absorción de varios términos municipales que las rodeaban, sino la adquisición de unas cifras de población hipertróficas e insostenibles para sus barrios, como sucedió en Madrid con Villaverde, que pasó de los 7.981 habitantes en 1940 a los 144.884 en 1960⁴⁵¹, casi todos provenientes de la emigración rural extremeña.

González (dir.), *Reformas para la cohesión territorial de España* (Madrid: Marcial Pons, 2022): pp. 59-77; Francisco J. Tapiador, *España. Anatomía de un país extraordinario* (Madrid: Arzalia, 2023)

⁴⁵⁰ Fernando Collantes y Vicente Pinilla, *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*, (Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2019), en especial a partir de la p. 101; Mercedes Molina Ibáñez (et.al.), “El proceso de despoblación: desequilibrios e inequidades sociales. El tiempo de las políticas públicas” en Yolanda Gómez Sánchez (coord.), *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2023), sobre todo a partir de la página 70.

⁴⁵¹ La situación de Villaverde en Madrid a partir de 1940 es relatada en Fernando Albi, *La crisis del municipalismo*, op.cit., p.251

Durante la segunda mitad del siglo XX la población de la mayoría de las ciudades españolas aumentó de forma considerable a causa de los éxodos masivos que se iban sucediendo, y también al mayor desarrollo de las capitales de provincia y su dotación de mayores instituciones públicas, universidades, empresas y, en general, oportunidades laborales y de ocio. Sin embargo, a partir de la década de los noventa la tendencia de incremento generalizado de la población en las ciudades comenzó a revertirse en muchos puntos de la geografía española. A diferencia de los éxodos rurales producidos en el resto de países vecinos, en España el éxodo rural se produjo súbitamente y se concentró en un periodo de tiempo muy reducido. Esto provocó que, en apenas 30 años, nuestro país pasase de organizarse en sociedades eminentemente rurales y campesinas, cuya economía se volcaba en el sector primario, a ser una sociedad eminentemente urbanizada y centrada en el sector terciario, cuestión que fue mediada, impulsada y favorecida por el desarrollismo franquista⁴⁵².

El despoblamiento comenzó a extenderse no solo en sede del pequeño municipio, sino también en algunas capitales de provincia y cabeceras comarcales que hasta entonces habían sido el centro de referencia a nivel administrativo y un polo urbano atractivo para aquellas personas que abandonaban su pequeño municipio natal en busca de un mayor bienestar. A partir de 1990⁴⁵³ comenzó a perpetuarse aquella máxima, mantenida hasta fechas actuales, que sitúa algunos lugares de nuestra geografía como territorios de emigración histórica y casi forzosa (vgr. Extremadura, Aragón o Castilla y León), y a otros como territorios de oportunidades (vgr. Madrid o Barcelona). La irregular distribución de la población provocó un crecimiento desmedido de algunas ciudades que de por sí, ya ocupaban un papel privilegiado, como lo fueron, además de Madrid y Barcelona, algunas islas, el litoral mediterráneo, el sur de Andalucía y algunas provincias del País Vasco.

Entre 2001 y 2008 la despoblación de las zonas rurales se revirtió con la llegada de inmigración extranjera, que causó efectos muy positivos y consiguió que se desacelerara el fenómeno de la despoblación en muchas zonas del país. Pero, los efectos de la crisis de 2008 provocaron una reactivación de los problemas de poblamiento en la España rural, y

⁴⁵² Ernesto Clar y María Isabel Ayuda, “Rural migration and agricultural modernization. An analysis of provincial Spain during its great rural exodus, 1969-1981”, *Historia agraria: Revista de agricultura e historia rural* 90 (2023): 223-255; Raquel Tovar Pulido, “El Decreto-Ley de ordenación económica de 21 de julio de 1959 y los antecedentes históricos de la despoblación rural en Extremadura. Estudio de caso de la provincia de Cáceres (Arroyomolinos-Sierra de Montánchez)”, en Gabriel Moreno González y Fátima Pablos Mateos (dirs.), *Las políticas de solidaridad ante el reto demográfico y territorial* (Pamplona: Aranzadi, 2023), pp. 13-32.

⁴⁵³ Fernando Collantes y Vicente Pinilla, *op.cit.*, pp. 120 en adelante; Mercedes Molina Ibáñez (*et.al*), *op.cit.*, pp. 21 y 22; Véase, asimismo, el diagnóstico sobre el Despoblamiento territorial de España realizado por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, en el marco de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico: Ministerio de Política Territorial y Función Pública, “Diagnóstico estrategia nacional frente al reto demográfico. Eje despoblación”, (2020). Disponible en: https://mpt.gob.es/dam/es/portal/reto_demografico/Indicadores_cartografia/Diagnostico_Despoblacion.pdf [Fecha de última consulta: 26/01/2024]

la ausencia de políticas públicas comprometidas con la recuperación de las áreas rurales españolas trajo como consecuencia que el fenómeno de la despoblación rural se extendiese prácticamente a todas las Comunidades Autónomas españolas. De este modo, mientras que en 1900 el total de personas que vivían en ciudades se tasó en un 32%, en 2020 se ha cifrado en un 80%⁴⁵⁴. El fenómeno pasó de ser un hecho aislado y controlable, a convertirse en un verdadero problema para el conjunto de nuestro país, con importantes repercusiones sociales, económicas, medioambientales y políticas⁴⁵⁵. Si comparamos el mapa de pérdida de población⁴⁵⁶ en España con el mapa de distribución geográfica del medio rural en España⁴⁵⁷, es fácilmente apreciable que el avance del fenómeno de la despoblación ha afectado especialmente a la España rural, lo cual, no significa que no tenga sus repercusiones en el medio urbano, sobre todo el de las pequeñas y medianas capitales de provincia.

Aunque España ha experimentado un crecimiento demográfico desde 2001, de casi 6 millones de habitantes adicionales a aquellos con los que contaba en dicha fecha, la concentración demográfica, acompañada por la intensificación de la despoblación de amplias zonas del país, nos sitúa en una situación demográfica preocupante. Baste con recordar, por una parte, algunas cifras ya mencionadas en el anterior capítulo para facilitar la comprensión sobre la gravedad de la dispersión demográfica en España. Contamos con 8.132 municipios, de los cuales, 7.367 municipios disponen de menos de 10.000 habitantes. De entre ellos, en 6.815 viven menos de 5.000 vecinos, siendo los más numerosos aquellos que cuentan con menos de 1.000 habitantes, que se han cifrado en fechas actuales en 4.986 municipios⁴⁵⁸.

Si contrastamos los anteriores datos con las tendencias demográficas, el cuadro resultante es todavía más preocupante. Tal y como constata el Ministerio de Política Territorial, el fenómeno de la despoblación es especialmente visible a escala municipal, y sus efectos se intensifican en los pequeños municipios de la España rural, pues es en éstos donde se observa una pérdida constante y mantenida de población que paulatinamente dificulta más y más la prestación de los servicios básicos. Aunque los municipios rurales son los más numerosos y los que abarcan mayor parte de la geografía española (alrededor de un 84% del total del territorio nacional), en ellos está censada menos de un 16% de la población total del país⁴⁵⁹. La tendencia que se detecta, además, es que en los municipios

⁴⁵⁴ Ver MAPA 3, “Densidad de población por provincias”, en ANEXO 1.

⁴⁵⁵ *Idem*.

⁴⁵⁶ Ver MAPA 4, “Municipios con pérdida de población en España entre 2010 y 2019”, ANEXO 1.

⁴⁵⁷ Ver MAPA 5, “Distribución geográfica del medio rural en España”, ANEXO 1.

⁴⁵⁸ INE, padrón continuo municipal, 2023.

⁴⁵⁹ *Idem*. Véase, con ánimo de clarificar el desglose de estos porcentajes demográficos el siguiente Informe: Vicepresidencia Cuarta y Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, “El reto demográfico y la despoblación en España en cifras” (2020). Disponible en el siguiente enlace: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/280220-despoblacion-en-cifras.pdf> [Fecha de última consulta: 26/01/2024] Véase, asimismo, Ministerio de Agricultura, Pesca y alimentación (Gobierno de España), “Demografía de la población rural en 2020. Publicación De S.G. Análisis, Coordinación Y Estadística” *AgrInfo* nº 31 (2021). Disponible en:

de poca población la pérdida es más que proporcional, debido, como venimos denunciando, a los pocos medios y capacidades para dar respuesta al desafío demográfico en sus territorios.

3.1.3.2. Repercusiones transversales para el conjunto de nuestro país

En los núcleos de población más pequeños la prestación de servicios se encarece de forma considerable en comparación con las facilidades que ofrece el desempeño de competencias en las ciudades que aglutinan cifras de hasta millones de habitantes, como sucede en Madrid o en Barcelona. En un 80% del territorio español no es posible aplicar economías de escala y aglomeración para el abaratamiento de los costes y la eficacia en la prestación de servicios. Y ante tal imposibilidad, tampoco se permite que el municipio, dada la devaluada situación de su autonomía, participe de las políticas que podrían frenar esta crisis estructural de inframunicipalismo y despoblación. Aunque en las ciudades habiten más personas, y por tanto haya que garantizar un mayor plantel de servicios (lo cual, encarece su prestación) son, proporcionalmente, los pequeños municipios los que mayores gastos asumen en relación con tales prestaciones, aspecto que los hace más insostenibles en términos financieros. Esto es, los municipios más grandes, pese a prestar un mayor número de servicios, son más rentables en términos financieros y fiscales que los pequeños municipios, en los cuales, se realiza proporcionalmente un mayor gasto por habitante⁴⁶⁰.

La cuestión, además, es especialmente grave si nos fijamos en las características de la población que emigra y la que todavía sigue fijando su residencia en el pequeño municipio. La situación privilegiada en términos políticos, sociales, institucionales, económicos, o de oportunidades de trabajo y ocio, ha obligado a la población joven a abandonar sus municipios natales de forma masiva desde el año 2000. El despoblamiento rural intensifica sus efectos perniciosos a causa del envejecimiento y la masculinización progresiva de estas zonas, pues de las personas que históricamente han emigrado hacia las ciudades existe un gran protagonismo de mujeres jóvenes. Como consecuencia, hoy en España existen más de 1.100 municipios en los cuales no vive ningún niño de entre 0 y 4 años, y hay más de 390 en los cuales la mayor parte de la población la integran habitantes de más de 65 años⁴⁶¹.

Es un error creer que las repercusiones de la despoblación solo atañen al pequeño municipio de la España vacía. Las dimensiones que ha alcanzado este fenómeno en

https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/analisis-y-prospectiva/ayp_demografiaenlapoblacionrural2020_tcm30-583987.pdf [Fecha de última consulta: 26/01/2024]

⁴⁶⁰ Para profundizar sobre la rentabilidad y el coste de los servicios en relación con el tamaño del municipio véase José María Piñero Campos (et.al), “Tamaño óptimo de los municipios españoles calculado a través del coste efectivo de los servicios”, *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, Serie economía* 1 (2021): 1-48; Francisco Javier Durán García, *op.cit.*, p. 53.

⁴⁶¹ Gobierno de España, “ESPAÑA 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo” (2021), p. 246.

nuestro país lo sitúan como todo un reto para nuestro país, hasta el punto de que las implicaciones relacionadas con el desequilibrio territorial son serias y, si no actuamos de forma inmediata, serán difícilmente remediabiles. Las consecuencias de este fenómeno, además de extenderse en todo el territorio, afectan a cuestiones tan esenciales que suponen, en realidad, una quiebra del Estado social.

Las dificultades en el acceso a la vivienda han aumentado de forma considerable en los últimos años, especialmente en las ciudades más pobladas como Madrid, Barcelona o Bilbao. Tales dificultades afectan en especial a las personas jóvenes con menor renta y condiciones laborales menos estables⁴⁶². El aumento de población en las ciudades ha venido aparejado de una subida sostenida de los precios del alquiler en las últimas décadas, dado el número insuficiente de viviendas disponibles para su arrendamiento. Al tiempo, la poca cantidad de vivienda social en España en relación con el resto de los países de nuestro entorno ha situado a España como el quinto país europeo donde la población ha de hacer mayores sobreesfuerzos, es decir, donde se dedica mayor parte del salario, al pago de la vivienda⁴⁶³. Como es evidente, las dificultades para lograr una emancipación para las personas jóvenes son causa de la disminución de la tasa de natalidad y, en general, de un deterioro de las expectativas vitales de las personas jóvenes que habitan en España. Problemáticas que no se resuelven, simplemente, aumentando el salario mínimo interprofesional, sino que requieren de toda una estrategia que incida en una distribución equilibrada de la población por todo el territorio nacional.

Las repercusiones de la hipertrofia urbana también se manifiestan en el medio ambiente. Existe un incremento de los desplazamientos a raíz de una subida de la población en las mismas, es el fenómeno que se ha denominado *commuting*. Los desplazamientos no contaminantes (a pie, en bicicleta, u otros vehículos similares, e incluso transporte público eléctrico) se mantienen en los centros de las ciudades, pero aquellas personas que han de desplazarse desde las áreas metropolitanas de las mismas no tienen acceso a esa posibilidad. De ahí que, en 2020, se haya cifrado en un 60% el espacio público de las urbes destinado a la circulación y aparcamiento de vehículos privados. Lo cual, no solo resta espacio para las personas, sino que también produce efectos nocivos en relación con la calidad del aire, la contaminación atmosférica, el ruido o la congestión, que provocan

⁴⁶² Fondo Monetario Internacional. “Spain selected issues”, Country Report N.º 20/299, (2020). Disponible en el siguiente enlace: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/11/12/Spain-Selected-Issues-49884> [Fecha de última consulta: 30/01/2024]

⁴⁶³ Sirva como herramienta especialmente útil el mapa interactivo puesto a disposición de la ciudadanía por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible en el siguiente enlace: <https://www.mitma.gob.es/vivienda/alquiler/indice-alquiler> [Fecha de última consulta 26/01/2024]. En el mentado mapa interactivo podemos encontrar un índice de alquiler de la vivienda, esto es cómo se encuentra el mercado de alquiler de vivienda en el territorio nacional. Asimismo, en el Informe del Gobierno de España, “ESPAÑA 2050. Fundamentos y propuestas...”, *op.cit.* (p.252) se entiende que, de acuerdo con el criterio de la Comisión Europea, un sobreesfuerzo en relación con el pago de las cuotas hipotecarias o de alquiler se produce al destinar más del 40% de la renta del hogar al pago de las mismas.

que algunos espacios urbanos sean especialmente agresivos y poco adaptados para ciertas personas con dificultades de movilidad⁴⁶⁴.

España es uno de los países europeos con mayores tasas de pobreza. Aunque la pobreza es un fenómeno transversal a la España urbana y rural, las repercusiones para las personas que viven en las ciudades se agudizan porque en ellas la falta de recursos puede tener un mayor impacto que en las zonas rurales. La pobreza, además, viene unida en numerosas ocasiones a la quiebra de la comunidad, al abandono de la cohesión social y a la exclusión de una gran parte de la población en un núcleo común de convivencia. En las urbes el 23% de las personas se encuentran en riesgo de pobreza y exclusión⁴⁶⁵. Tal porcentaje repercute en especial en las mujeres y a las personas con bajos ingresos que se han alojado históricamente, desde aquel éxodo masivo que comenzó en los años 40, en la periferia de las ciudades, dados los más bajos costes del nivel de vida y en general, de las alternativas habitacionales⁴⁶⁶. Los impactos negativos de la segregación social en el ámbito urbano son muchos y muy relevantes en nuestro país, cuestión que ya tuvo ocasión de advertir el Relator Especial sobre extrema pobreza y Derechos Humanos de Naciones Unidas en su visita a España en 2020⁴⁶⁷.

Aunque el impacto de la pobreza pueda tener repercusiones más serias en las ciudades, la tasa de pobreza es más alta en las zonas rurales, donde repercute especialmente la desigualdad de ingresos existentes en uno u otro punto de la geografía española. Es una cuestión que viene determinada por los principales motores económicos de las zonas rurales, en las cuales, pese a que la llegada de los modelos productivos capitalistas originó grandes cambios a nivel del tejido productivo, situando en una posición menos hegemónica a las profesiones hasta entonces típicas como ganadería y agricultura, éstas todavía siguen ocupando buena parte del empleo rural. Pero también es una cuestión relacionada con la pérdida de dinamismo de las áreas rurales del país.

⁴⁶⁴ Gobierno de España, “ESPAÑA 2050. Fundamentos y propuestas...”, *op.cit.* p. 253. Véase, asimismo, Eduardo Olazabal y Carmen Bellet, “Procesos de urbanización y artificialización del suelo en las aglomeraciones urbanas españolas (1987-2011)”, *Cuadernos Geográficos* Vol. 57, 2 (2018): 189-210. DOI: <http://dx.doi.org/10.30827/cuadgeo.v57i2.5920>

⁴⁶⁵ *Idem*

⁴⁶⁶ Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, “Diagnóstico de igualdad de Género en el Medio Rural 2021”, *op.cit.*; Esta cuestión puede complementarse con la lectura de la obra colectiva Silvia Soriano (coord.), *Perspectivas jurídicas de la igualdad de género en el entorno rural* (Pamplona: Aranzadi, 2021), especialmente, el capítulo final dedicado al análisis de la violencia contra las mujeres en los entornos rurales: Silvia Soriano Moreno, “Aproximación al análisis de la violencia contra las mujeres en el entorno rural”, en Silvia Soriano (coord.), *Perspectivas jurídicas de la igualdad de género en el entorno rural* (Pamplona: Aranzadi, 2021): pp. 247-283.

⁴⁶⁷ ONU: Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, “Visita a España. Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos”, A/HRC/44/40/Add.2, 2020. Adicionalmente, consúltese, Sako Musterd (*et al.*), “Socioeconomic segregation in European capital cities. Increasing separation between poor and rich”, *Urban Geography* 38, n.º 7 (2017): 1062-1083. <https://doi.org/10.1080/02723638.2016.1228371>. También es de interés, en este orden de cosas, OCDE, “In It Together: Why Less Inequality Benefits All”, (2015) <https://doi.org/10.1787/9789264235120-en>.

La pérdida de dinamismo se ha visto reflejada especialmente en el plano laboral y, por extensión, en el económico. Muchas empresas y con ellas, puestos de trabajo, han preferido situarse en las grandes capitales que presentan un mayor atractivo en relación con el acceso a servicios, infraestructuras, competitividad, alternativas de ocio y posibilidades formativas o educativas. Los mercados laborales y el dinamismo de estos en relación con las oportunidades de empleo y de desarrollo profesional en el ámbito rural son menos, lo cual, ha condicionado que los niveles de renta y los salarios de las personas que viven en las áreas rurales del país sean más bajos. A ello se suman las dificultades para acceder a servicios, no ya de calidad, sino simplemente cuyo acceso sea posible. De ahí que mantengamos que el Estado social no se materializa de la misma manera en todo el territorio, pues si en las zonas rurales las posibilidades en relación con la educación, la asistencia sanitaria, el transporte público o la banca, están sumamente deterioradas y en ocasiones ni siquiera están, el Estado social desaparece. Esto, por supuesto, determina el hecho de que la población emigre de su lugar de origen hacia territorios que les proveen de oportunidades, tanto desde el ámbito laboral como, mismamente, desde el ámbito asistencial. Tristemente, los vecinos de esos pequeños municipios rurales siguen contribuyendo al mantenimiento del Estado social con el pago de sus impuestos, pero todavía no pueden ser beneficiarios del mismo por razón del territorio en el que han decidido fijar su residencia⁴⁶⁸.

La emigración constante y sostenida de personas que abandonan las áreas rurales españolas provoca, asimismo, una intensificación de la emergencia climática debido al abandono y la ausencia de cuidados de muchas zonas del país que actualmente se encuentran en una situación de manifiesta vulnerabilidad, y al incrementado tratamiento del suelo con una agudizada perspectiva de explotación, a partir de técnicas no agroecológicas que han cambiado la utilización de modalidades de ganadería o agricultura extensiva por intensiva. Nuestros espacios naturales están cada vez más expuestos a fenómenos ambientales como los grandes incendios, a falta de tareas preventivas en los mismos y de erosión y pérdida de la biodiversidad⁴⁶⁹. Esto se extiende de forma análoga a la conservación de nuestro patrimonio histórico material e inmaterial, lo cual, afecta a la misma pervivencia de la esencia y diversidad de España⁴⁷⁰.

⁴⁶⁸ Consejo Económico y Social (CES), “El medio rural y su vertebración social y territorial”, *CES Colección Informes*, n.º 1, 2018. Disponible en: <https://www.ces.es/documents/10180/5182488/Inf0118.pdf/6d616668-0cb8-f58c-075b-2251f05dad9f> [Fecha de última consulta: 26/01/2024]

⁴⁶⁹ World Wildlife Found (WWF), Informe “Fuego a las puertas. Cómo los incendios afectan cada vez más a la población en España” (2017). Se puede consultar en el siguiente enlace: http://awsassets.wwf.es/downloads/Fuego_a_las_puertas_20171.pdf?_ga=2.227547101.1154487364.1534832701-308208004.1534832701 [Fecha de última consulta: 27/06/2024].

⁴⁷⁰ Lluís Vilar Sais y Pedro Montserrat Recoder, “Consecuencias ecológicas del abandono de tierras y de la despoblación rural”, *Investigación agraria. Sistemas y recursos forestales*, vol.8, n.º Extra 1 (1999): 135-142; Miguel Afán de Ribera Ibarra, “Análisis teórico. Consecuencias ambientales de la despoblación rural II”, Congreso Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), 8, 2006. Disponible en: <https://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2017/10/Consecuencias-ambientales-de-la-despoblaci%C3%B3n-rural-Ponencia-de-Miguel-Af%C3%A1n.pdf> [Fecha de última consulta: 27/06/2024]

Todos estos fenómenos se han ido produciendo progresivamente a medida que avanzaba un ordenamiento jurídico y un desarrollo del régimen local impulsado desde la instancia central y, en las últimas décadas, con la colaboración del nivel autonómico. Lejos de contar con el nivel municipal para hacer frente al avance de tan preocupantes dinámicas en nuestro país, se ha ido produciendo un silencioso y progresivo desapoderamiento de las posibilidades de incidir políticamente por parte del municipio, pese a las grandes oportunidades que presenta la esfera local en la gestión de toda la amalgama de problemáticas expuestas. La ausencia de verdadera autonomía local en la mayoría de municipios ha provocado la deficiencia estructural de la operatividad del municipio en su concreto territorio. Esto es, se ha imposibilitado que la mayor parte de los ayuntamientos españoles, más conscientes que ninguna otra escala de gobierno de las específicas dificultades de su zona, contribuyan a laminar estos fenómenos, dinamizando su territorio e incidiendo en varios planos (laboral, económico, de ocio, etc.) para evitar la emigración por parte de la ciudadanía. En los territorios poco dinámicos como los rurales, la administración pública y el impulso a partir de políticas públicas relacionadas con aspectos tan cotidianos como el ámbito cultural, cumplen un peso más que relevante.

El sesgo urbano-céntrico de la producción normativa ha provocado, asimismo, la imposibilidad de adaptación de numerosas ventajas, que sí pueden disfrutarse desde las urbes, en la España rural. Cuando los vecinos de un municipio se sienten abandonados por las instancias de poder distintas a su municipio de referencia, se crea un caldo de cultivo perfecto para el florecimiento de movimientos localistas que lejos que provocar una mayor cohesión social, impelen a la separación y desintegración política de sus conciudadanos con el resto del país, como si su única posible comunidad acabase con su término municipal⁴⁷¹. Recordemos que las identidades de corte localista han impedido la consolidación de ambiciosos y aconsejables proyectos de reforma de la planta local, como el reciente y malogrado proyecto de fusión de los pueblos extremeños de Don Benito y Villanueva de la Serena. Corremos el riesgo de que parte de la ciudadanía no se sienta integrada en un mismo proyecto constitucional diverso, heterogéneo y que merece que toda la población pueda beneficiarse del mismo, sin importar dónde decida fijar su residencia dentro del mapa nacional. Nuestro proyecto de país se verá comprometido si continuamos perpetuando estas lógicas atomizadoras en el plano político y no integradoras de la mayor parte del territorio a nuestra agenda política.

Para ello, es cierto que en los años que preceden a la culminación de esta tesis se han llevado a cabo las primeras labores para integrar a la ruralidad en la política de Estado. Aunque a nuestros poderes públicos todavía les queda un largo camino por recorrer, ya se han percatado de la necesidad de aplicar una perspectiva de ruralidad en la creación legislativa. La incorporación en España del Mecanismo Rural de Garantía (*Rural Proofing*), a través de la *Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la*

⁴⁷¹ Gabriel Moreno González, “España, cuestión de integración constitucional”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* 80 (2019): 68-75.

*evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado*⁴⁷², supone todo un ejemplo de ese empeño por dar los primeros pasos para incorporar a la ruralidad en el foco del debate y en el diseño de las políticas públicas. Así, en la mentada Ley se recoge la necesidad de aplicar la perspectiva de ruralidad, impulsada desde el Gobierno de España, para la elaboración, evaluación e impacto de nuevas disposiciones normativas, de la índole que fueren.

Y, efectivamente, así ha sido tras su entrada en vigor, pues nuevas medidas legislativas como la *Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda* (arts. 2, 3, 12, 13, 14, entre otros) o la *Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales* (arts. 19 y 22) han tenido en cuenta que la realidad urbana y la rural son muy distintas, y para propiciar una mayor operatividad de la norma, han previsto alternativas que faciliten su aplicación, profundizando en el principio de diferenciación local en España por medio del Mecanismo Rural de Garantía. En el caso de la última ley mencionada, por ejemplo, se prevé la posibilidad de que los ayuntamientos no dispongan de medios suficientes para “contar con un servicio de urgencia para la recogida y atención veterinaria de estos animales, disponible las veinticuatro horas del día”. Planteamiento acertado en tanto en cuanto, si algunos ayuntamientos no disponen de un secretario para sí, y deben compartirlo con 7 municipios más, contar con un servicio de urgencia veterinaria es más propio de una obra de ciencia ficción. En previsión de esta ausencia la Ley dispone que “en los términos que establezca la legislación autonómica, podrá derivarse esta responsabilidad a las agrupaciones de municipios, o, en su caso, a las diputaciones provinciales y forales, cabildos y consejos insulares o a las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla” (art. 22.1). E incluso que “podrán suscribir convenios de colaboración con centros mancomunados, pertenecientes a otras administraciones o contratados, que cumplirán las condiciones mínimas reguladas en la presente ley” (art. 22.3). Y, en virtud de la asunción de nuevas prestaciones, la ley establece la dotación de recursos proporcionales hacia las entidades que finalmente presten los servicios (art. 19).

La incorporación del Mecanismo Rural de Garantía en nuestro ordenamiento jurídico es una buena noticia porque significa que algo está cambiando⁴⁷³, aunque no sea más que un

⁴⁷² El *Rural Proofing* es un concepto procedente del siglo XX en el marco del derecho anglosajón. A raíz de la Declaración de Cork 2.0 de 2016 se incluyó a la agenda de la Unión Europea el *Rural Proofing* como instrumento de cohesión territorial y desarrollo rural, que habría de desarrollarse en el seno de los Estados miembros. En el caso español, se optó por llamar a este instrumento el “Mecanismo rural de garantía”, que sirve como un instrumento de impacto o evaluación territorial de las políticas públicas desarrolladas por la Administración General del Estado.

⁴⁷³ También consideramos una buena noticia que este tipo de mecanismos y temáticas, antes raramente relacionadas con el Derecho Constitucional, comiencen a abordarse en los Centros de Investigación de nuestra disciplina, lo cual, indica que estamos comenzando a entender que los fenómenos relacionados con el inframunicipalismo son problemas de Estado y, por ende, merecedores de estudios transversales en los cuales, también se incluya un estudio realizado desde el Derecho Constitucional. Prueba de ello es el reciente estudio publicado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) a estos efectos, dentro del cual encontramos un capítulo específico dedicado al Rural Proofing: Francisco Javier Sanz

parche en un país que requiere reformas estructurales. Prueba de ello es, por ejemplo, el hecho de que este mecanismo no se aplique a las leyes anteriores a su entrada en vigor, que son fundamentales para el régimen local, como la LRBRL o como la LRHHLL. Asimismo, prevé en su artículo 18 la participación de los actores interesados en los procesos de evaluación e impacto sobre el territorio, sin aclarar siquiera quiénes serán esos actores. El también reciente *Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo*, que ha reformado algunos preceptos de la LRBRL deja claro que la aplicación del Mecanismo Rural de Garantía, de esa lupa de ruralidad con la que ha de elaborarse y examinarse el nuevo producto normativo que despliegue sus efectos en nuestro país, es muy limitado y no pretende ser, o no es consciente, de la relevancia que debiera tener.

El artículo 128 del mentado Real Decreto-ley 6/2023 ha introducido una reforma en el artículo 13 de la LRBRL según la cual para la creación de nuevos municipios se reduce la exigencia de habitantes a 4.000 vecinos por municipio segregado, cuando antes de la reforma se exigían 5.000 para poder segregar un núcleo de otro y evitar, así, una mayor fragmentación del territorio. Esta modificación se incorporó a la LRBRL para dar una “solución” *ad hoc* a las pretensiones de un barrio diferenciado situado en Bizkaia (Usansolo) que había intentado segregarse en alguna otra ocasión de su municipio (Galdakao). En el pacto de Estado entre PSOE y PNV, de cara a la investidura de Pedro Sánchez, PNV exigió la rebaja de los requisitos poblacionales para la segregación de municipios⁴⁷⁴, con la consiguiente modificación de la LRBRL, para que el barrio de Usansolo pudiese segregarse de Galdakao y constituirse como municipio propio. Tras la entrada en vigor del mentado Real Decreto-ley, Usansolo consiguió segregarse gracias a la rebaja de las exigencias en relación con el tamaño de la población. Otra victoria, local y nacional, para la ultrafragmentación de la planta local y las tendencias centrífugas que en ella se dan.

Seguir apostando por la fragmentación territorial en lo local no ayuda a mejorar la situación en la que está inmersa la España rural, sino que la empeora. En este caso, además, es manifiesto que el fin que motivó al Gobierno, principal responsable de

Larruga (*et.al*), “El «Rural Proofing» o «Mecanismo rural de garantía» como instrumento de dinamización de las áreas rurales”, en Yolanda Gómez Sánchez (coord.), *Despoblación, Cohesión Territorial e igualdad de Derechos*, *op.cit.*, pp. 117-156.

⁴⁷⁴ Esta cuestión está expresamente reflejada en el Acuerdo PSOE-EAJ-PNV, en el apartado 1.4. c), p. 4., que puede leerse así: “Se modificará en el plazo de seis meses la Ley de Bases de Régimen Local para rebajar, excepcionalmente, el umbral de población mínimo para constituirse en municipio independiente (hasta los 4.000 habitantes), en los supuestos en que así lo determine la normativa autonómica, al objeto de dar respuesta, entre otras, a la situación creada por el recurso presentado contra la decisión de las JJGG de Bizkaia de segregación del nuevo municipio de Usansolo”. El acuerdo está disponible en el siguiente enlace: <https://estaticos-cdn.epe.es/epi/public/content/file/original/2023/1110/12/acuerdo-psoe-eaj-pnv-10-11-23-pdf.pdf> [Fecha de última consulta: 27/06/2024]

incorporar en el Real Decreto-ley la perspectiva de ruralidad de acuerdo con el articulado de la *Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado*, fue el oportunismo político. Con esta medida se produjo una ruptura de los deberes del ejecutivo y la consecuencia inherente a la necesidad de obtener el apoyo del PNV en el proceso de investidura fue abrir la puerta a un empeoramiento progresivo de las problemáticas enquistadas en la planta local española. Suceso que suma evidencia a la necesidad de fortalecer la autonomía local, de un modo efectivo, como para que los municipios españoles puedan comenzar a suponer un contrapeso desde su escala de gobierno a algunas respuestas tomadas desde la instancia central.

La incapacidad para llevar a término reformas estructurales, que atraviesen todas las circunstancias a las cuales estamos haciendo referencia, nos preocupa. De ahí que, aunque consideremos que las intenciones de nuestros poderes públicos están siendo buenas, estemos convencidos de que ni son suficientes, ni actúan desde una perspectiva transversal y consciente del verdadero trasfondo y relevancia del problema que vivimos.

3.1.4. Marco competencial del régimen local: complejo y disfuncional

Podemos afirmar con certeza que existen serias carencias en la determinación constitucional de las competencias que le corresponden al municipio⁴⁷⁵. Carencias, las cuales, han sido típicas en los textos constitucionales españoles, cuyas previsiones sobre el régimen local han tratado el ámbito competencial de soslayo, si es que lo han tratado. Ante la incertidumbre provocada por los silencios constitucionales, y la consiguiente labor interpretativa y de averiguación de la voluntad constituyente, también podemos afirmar que la postura imperante a partir de la entrada en vigor del actual texto constitucional de 1978 ha tendido a ofrecer un amplio poder de determinación sobre esta cuestión al Estado central, aspecto que es especialmente visible en la LRBRL.

El protagonismo del Estado en la regulación del régimen local tenía tras de sí un loable objetivo en los primeros años de construcción de la España Autonómica, pues la intención era consolidar una regulación mínimamente homogénea en materia local en todo el territorio nacional para crear una base sobre la cual las demás entidades locales pudieran

⁴⁷⁵ Entre otros, véase como autores de referencia en la materia han venido manteniendo unánimemente este criterio desde 1981, hasta prácticamente la actualidad: Ramón Martín Mateo, “La autonomía local y el sistema normativo español”, *Revista de Administración Pública (REVL)* 94 (1981): 53- 88; Baldomero Ruiz Cuadrado “La autonomía local y su defensa” *op.cit.*; Luciano Parejo Alfonso *Constitución, municipio y garantía institucional*, *op.cit.*; Javier García Roca, “Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad...”, *op.cit.*; Juan Luis Requejo Pagés, “Garantía de la autonomía local y estatutos de autonomía”, *Anuario del Gobierno Local* 1 (2006): 51-56; Francisco Javier Durán García, *La fusión de municipios...*, *op.cit.*, pp.63-73; Amaya Casado Echarren (*et.al*), “Competencias y potestades de las entidades locales” en Marta Lora-Tamayo Vallvé (dir.), *Manual de Derecho Local*, *op.cit.* pp. 305-366.

añadir o desarrollar algunos aspectos de acuerdo con las características propias de su territorio.

A fecha de 2024 la cuestión es bien diferente porque ya han pasado más de 40 años desde que nuestro texto constitucional entró en vigor. En los últimos años las exigencias precisan de un cambio de dirección estratégico que asegure la mitigación del protagonismo estatal en la regulación del régimen local en beneficio de las demás entidades formantes de la estructura básica del Estado. El fin es más que entendible si tenemos en cuenta que, tras más de cuatro décadas de desarrollo de nuestro Estado autonómico, uno de los principales objetivos hacia los cuales hemos de avanzar es el fortalecimiento del principio de descentralización, con la aspiración de dotar a todos los niveles de gobierno de las herramientas necesarias para la realización del Estado social y para la práctica del principio democrático desde todas las escalas de gobierno y desde el prisma de la complementariedad entre la acción de todas ellas (art. 137 CE).

Abordar la necesidad de perfeccionar los principios constitucionales que han sido desatendidos en beneficio de su consolidación respecto del régimen local requiere, en primer lugar, que repensemos dos cuestiones clave en relación con el modelo competencial en lo local. En primer lugar, hemos de reconfigurar la regla de los intereses locales, fórmula elegida por nuestros constituyentes para repartir el poder político gestionado desde la escala local. De por sí, la regla de los intereses ha devenido en una separación artificial entre los distintos escalones de gobierno. Una misma cuestión puede fácilmente determinarse como interés local, autonómico o nacional porque, al fin y al cabo, se trata de un interés público, y como hemos comprobado, clasificarlos, dotándolos de un apellido, no ha constituido la mejor de las soluciones. Máxime si esta regla de los intereses, más que aportar clarividencia a la cuestión, lo que hace es dotar de incertidumbre jurídica y servir, en muchas ocasiones, como pretexto para una atribución competencial que roza la arbitrariedad.

El vaciamiento competencial que se ha ido realizando progresivamente en detrimento de la instancia municipal no hubiera sido posible, de hecho, sin la existencia de la regla de los intereses, donde las competencias locales, en lugar de estar delimitadas de un modo claro y taxativo, están constitucionalmente condenadas a naufragar en lo incierto. Y, ante tal incertidumbre, los demás niveles de gobierno al margen del nivel municipal, en lugar de jugar un papel garantista y asumir que, ante la ausencia de potestad legislativa del municipio, son éstos quienes deben asegurar que los ayuntamientos gestionen buena parte de los asuntos públicos, no han dudado en recurrir a una paulatina asunción de esos intereses en su propio beneficio. Y, los intereses públicos no son sólo estatales y autonómicos, sino también locales.

Algunos preceptos incorporados al *Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo* son oportunos a este respecto. Mediante el artículo 128 del

mentado Real Decreto-ley se incorporó al artículo 25 LRBRL un nuevo apartado que introduce el principio de diferenciación local, antes ausente en la legislación básica, en relación con la atribución de competencias hacia el municipio. Así, el nuevo apartado 6 del artículo 25 LRBRL dice que “con carácter previo a la atribución de competencias a los municipios, de acuerdo con el principio de diferenciación, deberá realizarse una ponderación específica de la capacidad de gestión de la entidad local, dejando constancia de tal ponderación en la motivación del instrumento jurídico que realice la atribución competencial, ya sea en su parte expositiva o en la memoria justificativa correspondiente”. Su recentísima publicación y entrada en vigor no nos permite evaluar sus resultados, pero, de entrada, parece beneficioso que desde el nivel central se esté produciendo un cambio de perspectiva en relación con lo local, sobre la base de la heterogeneidad y geometría variable de nuestro país.

La segunda cuestión es la maraña competencial existente en materia de régimen local, que dificulta su entendimiento hasta el extremo. El modelo competencial no solo se pergeña en la LRBRL, aunque el grueso del reparto competencial deba ajustarse a lo prescrito en la legislación básica, dado que ésta se ha autoproclamado desde la vigencia del texto constitucional como guardiana del principio de autonomía local, con ayuda del TC. Además de la legislación básica estatal, el modelo competencial vendrá determinado por la legislación sectorial, que a su vez podrá ser estatal o autonómica, así como por los Estatutos de Autonomía. Este caótico modelo competencial, que para el jurista es de por sí de difícil comprensión, para el equipo de gobierno y la alcaldía de un municipio, que muy probablemente pueden tratarse de perfiles legos en derecho, será exacerbadamente complicado, cuando no imposible. Sumémosle que, en sede del pequeño municipio, probablemente la persona encargada de su secretaría-intervención, formada jurídicamente a estos efectos, deberá atender a tal municipio y a unos cuantos más, lo cual, dificultará la resolución diaria de este tipo de inconvenientes. Le añadimos, a esto último, la tipología de competencias municipales, dentro de las cuales, tenemos las competencias propias, los servicios mínimos obligatorios, las competencias distintas a las propias y las competencias delegadas. Y, un factor adicional que completa la secuencia del caos en materia de competencias locales, que es la de los actores efectivamente prestadores de la competencia, al margen de la titularidad de las mismas pues, en muchos casos, la legislación básica, la sectorial (autonómica o estatal) e incluso la estatutaria, permiten que, pese a que una competencia sea de titularidad municipal, pueda prestarse por un ente distinto al municipio.

La primera problemática causada por este modelo competencial será la dificultad intrínseca, por parte del municipio, de averiguar lo que el ordenamiento jurídico le asigna como competencia, para proceder a su gestión, y aquello que no es de su competencia. En la práctica, la averiguación sobre la titularidad de la competencia (desde la realidad de muchos ayuntamientos) no persigue el fin de desempeñarla, de decidir sobre esa concreta cuestión por parte del municipio, sino todo lo contrario. En aquellos contextos donde un municipio está tan ahogado que no puede proveer a sus vecinos ni de lo más básico, y su equipo de gobierno tiene dos trabajos (el que le permite su subsistencia y el que

desempeña en calidad de representante político municipal), lo que precisan la alcaldía y las concejalías correspondientes es delegar cuanto antes la prestación de esa (posible) competencia a otro nivel de gobierno distinto para descongestionar la administración municipal en esa concreta prestación.

La segunda problemática se produce una vez averiguado el asunto anterior. Si finalmente es el ayuntamiento el que dispone de la competencia en cuestión, no es extraño que, de acuerdo con las posibilidades que le ofrezca la norma de que se trate, éste acabe delegándola para su prestación a otro nivel de gobierno, aunque formalmente siga disponiendo de la titularidad sobre tal competencia. Así, como apunta el profesor Gabriel Moreno, habrá una inminente ruptura con el principio de responsabilidad⁴⁷⁶ porque los vecinos, en caso de que ese servicio se preste de manera defectuosa, van a pedir una rendición de cuentas a su alcalde, que es la institución a la que vinculan la prestación dado que es la más cercana y fácilmente identificable por la ciudadanía. Sin embargo, es otra entidad distinta al municipio la que presta el servicio controvertido.

El ejemplo totalmente verídico que relata el profesor Gabriel Moreno es especialmente ilustrativo a este respecto. “Un ayuntamiento X, que tiene atribuida la recogida selectiva de residuos por la ley, dado su poco tamaño y sus reducidas capacidades, decide delegar tal competencia en una Diputación. Como esta tampoco puede llevarla a cabo de manera eficiente, la realización material se traslada a un consorcio provincial, participado por municipios, mancomunidades y la propia Diputación, que a su vez saca un concurso para que una empresa privada se encargue de la competencia. Al final, una corporación nacional famosa en el ramo y que sí cuenta con unas capacidades logísticas suficientes, dada su escala y su alto grado de especialización, es quien gestiona el agua en el municipio X. Bien: se rompe una tubería, se inunda una parte de la población y la empresa tarda excesivamente en solventar el problema. La ciudadanía se queja... ¿ante quién? ¿Ante la Diputación, el consorcio, la empresa con sede en Barcelona? La probabilidad de que sea ante el alcalde del pueblo, en teoría políticamente responsable de la competencia, es altísima”⁴⁷⁷.

La ruptura del principio de responsabilidad es evidente, pero también lo es la afectación del principio democrático, porque, aunque la población haya elegido para la prestación de ese servicio a su representante municipal, la responsabilidad se diluye cuando se encuentra con la situación de que no es él quien está prestando efectivamente la competencia para la que ha sido elegido, dada la quiebra del principio de autonomía local y la extendida situación inframunicipalista en la planta local española. A lo anterior se añade la incapacidad de gestionar ciertas competencias desde la escala municipal, agudizándose tal incapacidad a medida que decrece el tamaño de los municipios. Muchas

⁴⁷⁶ Gabriel Moreno González, “La responsabilidad líquida de los poderes públicos en un marco constitucional multinivel”, en Ignacio Gutiérrez Gutiérrez (dir.), *Premisas del Derecho Constitucional* (Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad, 2024), pp. 125-155.

⁴⁷⁷ *Ibidem*, p. 136.

de las competencias, de antaño asignadas al municipio, se han complejizado con la tecnificación de la administración pública. Si a la falta de personal cualificado y de medios materiales y económicos, añadimos la existencia de competencias para las cuales un ayuntamiento no dispone de la escala suficiente para su gestión, el resultado es muy preocupante.

Como ya expusimos en líneas anteriores los municipios españoles están sumidos en una situación generalizada de inframunicipalismo que coarta sus posibilidades de gestión a todos los niveles. La capacidad administrativa del nivel municipal es cada vez más reducida, aspecto que determina que, aunque formalmente se atribuya al municipio un paquete competencial, este no pueda desempeñarlo de manera efectiva. Por ejemplo, en la literalidad de la LRBRL la titularidad de la competencia en materia de recogida de residuos es municipal, pues es determinado por el art. 26 LRBRL como uno de los servicios que, en todo caso, ha de prestar la corporación municipal. Materialmente es usual que esa competencia se delegue para su prestación a una mancomunidad o entidad supramunicipal análoga⁴⁷⁸ dada la imposibilidad material de ser prestada por el ayuntamiento. Las competencias que la LRBRL asigna al municipio son pocas, pero es que las pocas que tienen atribuidas no pueden ser prestadas por las entidades municipales, más allá de que los municipios puedan seguir conservando su titularidad.

Evidentemente, en este tipo de contextos la ineficiente, por inevitable, gestión municipal repercute en la ciudadanía y la mera introducción del principio de diferenciación local al ordenamiento competencial local no lo va a mejorar porque la cuestión se enraíza en las entrañas de la regulación del régimen local, especialmente, en lo que hasta ahora hemos venido considerando como básico.

3.1.5. Las relaciones del municipio con otras escalas de gobierno

En un Estado compuesto donde existe la pretensión básica de realizar el principio de descentralización del poder político y, simultáneamente, que el principio democrático se materialice desde todos los niveles de gobierno para tener una presencia equilibrada en el conjunto del Estado, es deseable y altamente conveniente que existan vías de comunicación y sinergias políticas entre las distintas escalas en las cuales se reparte el poder político⁴⁷⁹. Los diferentes gestores de lo público han de poder coordinarse y organizarse teniendo en cuenta no solo y exclusivamente las competencias atribuidas a

⁴⁷⁸ Teniendo en cuenta las limitaciones existentes en relación con la asunción de ciertas prestaciones por parte de la comarca en el artículo 42 LRBRL.

⁴⁷⁹ “Estas relaciones entre diferentes niveles de gobierno son las que permiten que la Administración pública, mediante la utilización de una serie de instrumentos jurídicos, pueda ser percibida por el ciudadano como un sistema integrado, al servicio del interés general, que ejerce sus potestades en régimen de plena autonomía”. En María Teresa Salvador Crespo, *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*, op.cit, p. 42.

uno u otro escalón de gobierno, sino también observando que los problemas que surjan colocan como responsables de su resolución a todos los poderes públicos, especialmente cuando se trata de problemas persistentes y generalizados en el conjunto del país. Esta es, a nuestro juicio, la lectura más acorde con el principio de lealtad institucional⁴⁸⁰, con el principio de solidaridad (138 CE) y con la garantía del buen funcionamiento de la administración pública en cualquier parte del territorio nacional (139 CE), principios que han de guiar la actuación de nuestro modelo territorial. En nuestro país, aunque el nivel de gobierno que actualmente se encuentra más imposibilitado para realizar una gestión eficiente de la *res publica* (por todos los impedimentos ya relatados) es el municipio, apenas existen cauces comunicativos públicos entre el municipio y otras entidades territoriales distintas a las locales (infra o supramunicipales).

Es algo que sucede, incluso, dentro del propio nivel local, pues no existen, generalmente, vías de comunicación en el sentido expuesto entre los municipios de una misma provincia y su Diputación correspondiente. La diferencia entre la relación de que disponen municipios y provincias, y municipios con otras entidades distintas al nivel local, es que, aunque en sede provincial no existan ese tipo de convocatorias periódicas que actúen a modo de encuentros oficiales para compartir dificultades, las Diputaciones están en contacto constante y directo con los municipios y, además, están integradas por sus propios representantes. Por lo tanto, la necesidad que subyace a tales comunicaciones, aunque podría institucionalizarse y mejorarse, no es tan alta como sucede con otros escalones de gobierno donde las distancias que separan a una y otra entidad son inmensas.

Las sinergias comunicativas entre Diputaciones y municipios son directas, tanto formal como incluso informalmente, porque existe un ejercicio de estrecha colaboración entre tales entidades de forma constante, permanente y mantenida. No es extraño, ni tampoco inusual, que ante un problema para cuya resolución pueda intervenir su Diputación correspondiente, un alcalde descuelgue el teléfono para llamar y hablar con el diputado provincial que corresponda, o con el presidente de la corporación. La probabilidad de que se mantenga una conversación con el mismo es alta, no solo por su colaboración y posible auxilio, sino porque al otro lado del teléfono puede haber otra alcaldía cuyo municipio se encuentre con problemas análogos y, con la cual, la comunicación sea más sencilla. La constante colaboración y auxilio de las Diputaciones provinciales hacia los municipios, y la ausencia de relaciones de éste con el resto de los niveles de gobierno han agudizado la situación de dependencia del nivel municipal respecto del provincial. Que la escala más alta con el que el municipio pueda efectivamente comunicarse, y en el que encuentre un auxilio directo y permanente sean las Diputaciones ha facilitado en nuestro país que buena

⁴⁸⁰ M. Paloma Biglino Campos, “La lealtad constitucional en el Estado de las Autonomías”, *Revista jurídica de Castilla y León* n.º extra 1 (2004): 51-74; Francisco Sosa Wagner y Mercedes Fuertes, “El principio de lealtad institucional”, en Juan Alfonso Santamaría Pastor (dir.), *Los principios jurídicos del derecho administrativo* (Madrid: La Ley, 2010), pp. 901-920; Gonzalo Gabriel Carranza, *La lealtad federal en el sistema autonómico español* (Madrid: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2022).

parte de los municipios sobrevivan gracias a la ayuda prestada desde el nivel provincial, sobre todo en lo que respecta al plano económico.

Los foros existentes en el nivel autonómico suelen ser poco eficaces y la representación del municipio en el marco de los mismos es sumamente defectuosa. De ahí que no puedan ser utilizados, realmente, como foros de comunicación directa, periódica, institucional y continuada con sus municipios o con agrupaciones municipales distintas a la provincia. El hecho de que la comunicación deba cumplir con todos esos requisitos guarda una estrecha relación con las exigencias constitucionales relacionadas con la gestión de lo público, porque las problemáticas que surgen en la instancia municipal, como en todas las demás escalas de gobierno, también son problemáticas que necesitan de un auxilio directo dada la incapacidad material de este nivel de gobierno, que son periódicas, que atañen al nivel institucional y que se suceden de manera continuada en el tiempo. Ante esta situación generalizada existen excepciones como el Consejo Andalúz de Concertación Local, enmarcado en la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública, que actúa como órgano de colaboración y concertación colegiado y permanente, de carácter deliberante y consultivo⁴⁸¹.

Aunque la mayoría de las Comunidades Autónomas dispongan de una Consejería o, al menos de una Dirección General de Administración Local englobada bajo alguna Consejería, o incluso con Consejos o Comisiones destinados a ser interlocutores con los municipios, cuando a éstos o las agrupaciones de éstos les surgen dudas sobre la legislación autonómica o requieren de ayuda por parte del nivel autonómico en la resolución de algunos problemas cotidianos, no pueden canalizar la petición de información en tal Consejería, Consejo, Comisión o Dirección General porque, en realidad, en la naturaleza de las mismas no se encuentra la de ser foro de intercomunicación entre la escala autonómica y la local, de acuerdo con las características reseñadas *supra*.

Sirva como botón de muestra un ejemplo real sucedido en Extremadura⁴⁸². Una mancomunidad dispone de algunas dudas en materia del personal laboral a su servicio y

⁴⁸¹ El Estatuto de Autonomía de Andalucía prevé expresamente en su artículo 95 “Una ley de la Comunidad Autónoma regulará la creación, composición y funciones de un órgano mixto con representación de la Junta de Andalucía y de los Ayuntamientos andaluces, que funcionará como ámbito permanente de diálogo y colaboración institucional, y será consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las Corporaciones locales”. Siguiendo tal disposición estatutaria, el Consejo Andalúz de Concertación Local fue creado por la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, actualmente derogada y sustituida por la Ley 5/2014, de 30 de diciembre, del Consejo Andalúz de Concertación Local, en la cual se encuentra la regulación vigente de este órgano.

⁴⁸² Así relatado en el I Encuentro de Mancomunidades de la Provincia de Cáceres, celebrado el 2 de octubre de 2023 en el marco del Proyecto de *MancomunidadEx* liderado por el profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura, Juan Francisco Barroso Márquez. Es especialmente relevante poner en valor el hecho de que éste encuentro no fue idea de la Comunidad Autónoma ni de la Diputación Provincial, sino de la Universidad de Extremadura y concretamente del equipo a cargo del mentado proyecto, enmarcado a su vez en el Proyecto regional I+D+i de investigación IB20117 “La necesaria reforma de las

llama a la Dirección General de Administración Local (integrada en la Consejería de Presidencia, Interior y Diálogo Social). En la llamada le comunican que su duda, aunque tenga relación con lo municipal, no será atendida por tal Consejería sino por aquella que guarde mayor relación con el objeto de la consulta, con lo cual, le redirigen a la Consejería de Economía, Empleo y Transformación Digital. Al poco tiempo, a otra mancomunidad le surge la misma duda, y como no existe tampoco un foro de comunicación entre las mancomunidades extremeñas, ésta vuelve a reproducir el mismo esquema, llama a la Dirección General de Administración Local y le redirigen a la Consejería de Economía, Empleo y Transformación Digital, solo que a esta mancomunidad le dan una respuesta distinta a la anterior, pese a que la casuística de ambas mancomunidades es muy similar. Las dos mancomunidades deciden emprender distintas soluciones, en función de las distintas respuestas ofrecidas por la Consejería a la que se habían dirigido y, cuando se encuentran y se relatan las distintas decisiones tomadas con base en lo anterior, son conscientes de que en ambos casos la resolución dada al mismo asunto se asienta sobre una excesiva inseguridad jurídica, pues ninguna sabe si la respuesta más correcta o ajustada a derecho es la que realizó la primera o la segunda mancomunidad.

A pesar de que en el ámbito autonómico existen muchas más facilidades, en relación con el nivel nacional, para el establecimiento de vías de comunicación directa, éstas no se han desarrollado lo suficiente o, directamente, no se han desarrollado. Además, su existencia es cada vez más necesaria en aquellos territorios donde la mayor parte de los municipios pertenecen a una estructura mancomunada, lo cual, determina que las problemáticas requieran ser atendidas tanto si provienen del municipio como si lo hacen desde la mancomunidad o entidad supramunicipal análoga.

Desde el ámbito nacional se es consciente de que este tipo de relaciones con los municipios son necesarias, por eso existe la Comisión Nacional de Administración Local y por eso, en la pasada legislatura, se trató de impulsar una reforma según la cual se pretendía convertir a la Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante FEMP) en una Entidad de Derecho Público.

En el caso de la Comisión Nacional de la Administración Local, el principal problema es que su naturaleza tampoco le permite actuar como un foro de comunicación directa y constante entre municipios y Estado. Su regulación, eminentemente establecida en el *Real Decreto 427/2005, de 15 de abril, por el que se regula la composición, las funciones y el funcionamiento de la Comisión Nacional de Administración Local*, está desfasada⁴⁸³, es muy defectuosa y dispone de varias previsiones excesivamente inciertas en el plano

administraciones públicas y del modelo territorial español ante el reto demográfico en Extremadura", cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y la Consejería de Economía, Ciencia y Agenda Digital de la Junta de Extremadura.

⁴⁸³ Por ejemplo, su artículo 1 determina expresamente su integración en un Ministerio equivocado: "La Comisión Nacional de Administración Local se integra orgánica y funcionalmente en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas", pues realmente se integra en la actualidad en el Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática.

jurídico. A su naturaleza y regulación se suma el elevado número de municipios españoles que dificulta en demasía, cuando no imposibilita, su correcta representatividad en este tipo de foros o comisiones. De tal forma que, la ultrafragmentación de la planta local traslada sus efectos negativos a la representatividad orgánica e interorgánica de los intereses locales en la escala nacional porque reunirse con 8.132 municipios es prácticamente inoperante.

Su estructura interna se compone de un Pleno y de las Subcomisiones enumeradas en el citado Real Decreto, sin perjuicio de su eventual funcionamiento en grupos de trabajo (art. 2). A su vez, el Pleno está integrado por la Presidencia, que le corresponde al titular del Ministerio de Política Territorial o a la Secretaría de Estado por delegación del titular del mentado Ministerio; por la Vicepresidencia, que corresponde a uno de los miembros formantes del Pleno en representación de las entidades locales, elegido por y entre ellos, que actúa como portavoz de la representación local; por los vocales, de los cuales encontramos numerosos representantes de la Administración General del Estado (mínimo 15, dependiendo del asunto a tratar)⁴⁸⁴, y tan solo 13 vocales en representación de las entidades locales, que son designados por la asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación (es decir, la FEMP), que deberán tener, en todo caso, la condición de miembro de corporación local.

Mayormente, y salvo disposición en contrario, el funcionamiento de la Comisión se realiza en Pleno, pues así está expresamente previsto a lo largo de las disposiciones del Real Decreto. Asimismo, existen en su organigrama interno dos subcomisiones, la de Cooperación con la Administración Local y la de Régimen Económico, Financiero y Fiscal, cuya presidencia y vicepresidencia están predeterminadas y corresponden a representantes de la Administración General del Estado (en adelante AGE). El funcionamiento en Subcomisiones parece más equitativo porque, al menos, se integran por cinco representantes de la AGE y cinco representantes de las entidades locales.

⁴⁸⁴ De acuerdo con el artículo 3. C), a): “en representación de la Administración General del Estado:

1.º Del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: Los titulares de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, de la Secretaría de Estado de Hacienda, de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, de la Subsecretaría del departamento, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales y de la Dirección General de la Función Pública.

2.º Del Ministerio del Interior: Los titulares de la Subsecretaría del departamento y de las Direcciones Generales de Tráfico y de Protección Civil y Emergencias.

3.º Del Ministerio de Fomento: El titular de la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo.

4.º Del Ministerio de Empleo y Seguridad Social: El titular de la Subsecretaría del departamento o, en razón de la materia que se vaya a tratar, el representante de este departamento que determine el titular del Ministerio.

5.º Del Ministerio de Industria, Energía y Turismo: El titular de la Subsecretaría del departamento o, en razón de la materia que se vaya a tratar, el representante de este departamento que determine el titular del Ministerio”

La regulación acerca de la composición de tal Comisión sorprende, habida cuenta de que existen en la misma más representantes del Estado que de las Entidades Locales, cuando solamente aglutinando el número de municipios, de mancomunidades y de provincias existen en España más de 9.000 entidades locales, sin contar, por tanto, con entidades locales menores u otras entidades locales de cooperación intermunicipal o de análoga naturaleza. El número de representantes locales es pequeño, y en la norma no se justifica la falta de proporcionalidad entre la representación de ambos niveles de gobierno. No existe tampoco un mínimo de entidades representadas en función del grupo de entidades locales al que pertenezcan, y los problemas de que disponen mancomunidades, consorcios, municipios, provincias, entidades locales menores, comarcas, etc. son muy distintos y requieren también, de foros de comunicación en los cuales puedan exponerse las diferentes dificultades a las que unas y otras se enfrentan para que el Estado pueda adaptar sus actuaciones a las mismas. Nada impide, de hecho, que estos vocales sean representantes de los municipios más poblados que, a su vez, son la minoría.

La norma también es altamente mejorable en lo que respecta a la claridad en la regulación y el modo en que han de ser elegidos los representantes locales. No se contiene ninguna previsión acerca de los parámetros de acuerdo con los cuales se ha de proceder a dicha elección, por lo tanto, la FEMP, asociación a la que le corresponde el nombramiento, puede nombrar a los 13 vocales que tendrán presencia en el Pleno de acuerdo con su discrecionalidad y sin que se asegure una mínima presencia de entidades cuyos territorios dispongan de características que requieren un mayor auxilio por parte del Estado, debido a su tamaño, a la situación de inframunicipalismo o a la afectación del reto demográfico.

Las funciones de esta Comisión, de acuerdo con el artículo 118 LRBRL, son las de emitir informes sobre aspectos clave relacionados con la administración local, como su régimen organizativo y de funcionamiento o las haciendas locales; y la de efectuar propuestas y sugerencias al Gobierno en materia de Administración local. Para lo cual, se establece, en el artículo 10 del Real Decreto 427/2005 que, como mínimo, tanto el Pleno como las subcomisiones deberán reunirse dos veces al año.

En tales condiciones, desarrollar un diálogo sobre las problemáticas reales, generalmente extendidas, pero con diversos matices a causa de las heterogeneidades provocadas por la geometría variable del país, es prácticamente imposible. Los informes que se emiten por parte de las entidades locales, en relación con tal previsión, no son vinculantes. Por lo tanto, esta Comisión sirve como una especie de foro informativo a partir del cual las entidades locales obtienen información acerca de las nuevas disposiciones normativas que les van a afectar, con voz, pero sin voto. Sus posibilidades se agotan en la simple comparecencia, sin que su voluntad pueda, en caso de no coincidir con la de la AGE, suponer un veto a la medida controvertida.

A diferencia de la Comisión Nacional de la Administración Local, la FEMP es una asociación que fue declarada de Utilidad Pública mediante el *Acuerdo de Consejo de ministros de 26 de junio de 1985*. Casi un 90% de las entidades locales españolas se

encuentran adscritas a ésta, y tiene, asimismo, sede en las distintas Comunidades Autónomas. Su estrecho trabajo con las entidades locales españolas, mantenido y constante desde su fundación el 14 de junio de 1981, le ha llevado a ocupar el lugar de asociación municipal de ámbito estatal con mayor implantación en nuestro país.

El problema que observamos en relación con esta entidad es que su funcionamiento como asociación y no como Entidad de Derecho Público provoca que su regulación no disponga de tanta solidez jurídica, pues ésta se rige por sus Estatutos y por su Reglamento de régimen interior, pero no se acoge a la normativa del régimen jurídico del sector público, pese a que, materialmente, el papel que ejerce como foro comunicativo e incluso como intervención en el plano de la representación local es más que esencial en el ámbito público, y así ha venido siendo reconocido por el ordenamiento.

La reforma propuesta por el Ministerio de Política Territorial en la pasada legislatura, que pretendía convertir a la asociación en una Entidad de Derecho Público para dotar a sus relaciones con el Gobierno y las CCAA de una mayor seguridad jurídica, finalmente no llegó a término. La inseguridad que provoca su regulación actual (mediante estatutos, y no a partir de las normas previstas para entidades de derecho público), también traspasa a su propio organigrama interno y a su fiscalización. Materialmente funciona como una entidad de derecho público, pero formalmente figura como una asociación y, por tanto, dispone de ciertas opacidades en relación con su regulación y con las exigencias provenientes del sector público hacia tal entidad. Esta situación es también perjudicial incluso de cara a las funciones que podría asumir, pues si su titularidad pasase a ser pública, se presupone que podría acrecentar su protagonismo en los foros de representación municipal, acompañada de un mayor respaldo jurídico.

Por último, en lo que respecta a la comunicación de las entidades locales con el Comité Europeo de las Regiones encontramos también algunos obstáculos análogos a los encontrados con la regulación de la Comisión Nacional de Administración Local. En España, al margen de las pocas competencias que le son atribuidas (art. 13.4 TUE y arts. 300 y 305-307 TFUE), su organigrama interno y, concretamente, la presencia de las entidades locales españolas en el mismo es prácticamente irrisoria. De los 329 miembros, a España le corresponden 21, de los cuales se asignan 17 a las Comunidades Autónomas (prácticamente un representante por comunidad autónoma, además de las 2 ciudades autónomas) y 4 a las entidades locales (4 representantes para más de 9.000 entidades locales). Los representantes locales, además, son propuestos por la FEMP, y también se deposita en esta asociación una delegación de la actividad del Comité a través de su departamento de relaciones internacionales. Por eso, tanto por su organización, como por su funcionamiento y por la intervención protagonista de la FEMP, la comunicación real que puede existir, y la operatividad que puede tener tal comunicación en el Comité desde

un pequeño municipio castellanoleonés, aragonés, manchego o extremeño, es prácticamente nula e insignificante⁴⁸⁵.

El cuadro resultante de todo lo expuesto en líneas anteriores nos permite concluir, ya al margen de la escala supranacional, que en las cuatro entidades territoriales en las cuales se divide el poder político en España, el municipio como entidad local solo dispone de unas verdaderas sinergias comunicativas, facilidades para trasladar sus problemáticas cotidianas y pedir ese auxilio necesario expresamente previsto en nuestra Constitución, con las Diputaciones provinciales. Aspecto que las coloca, junto con el desempeño de las funciones que tienen atribuidas, en una situación importantísima para la supervivencia de muchos entes municipales y supramunicipales, hasta el punto de que pueden constatarse fuertes e indeseables relaciones de dependencia entre éstos y aquellas. En lo que respecta a la comunicación entre Comunidades Autónomas y Estado con los municipios o agrupaciones de los mismos, aunque se prevean algunas figuras encaminadas a ello, su naturaleza, regulación, composición y funciones provocan cierta inoperancia de las mismas, eliminando la posibilidad de un funcionamiento comunicativo real y mantenido, y lo que es peor, dando apariencia de que en realidad sí existen instrumentos encaminados a realizar tal pretensión.

3.1.5. Ausencia de mecanismos de protección de la autonomía local en nuestro ordenamiento jurídico

Los municipios españoles no tienen manera ni de evitar que todo lo descrito en líneas anteriores ocurra, ni tampoco de poder defenderse ante una situación de vulnerabilidad manifiesta e incumplimiento de las previsiones constitucionales en materia de régimen local. Las cifras que tuvimos ocasión de comentar cuando nos ocupamos del conflicto en defensa de la autonomía local lo ponen de manifiesto, pues aunque han pasado más de 20 años desde que se introdujo al ordenamiento jurídico español, han sido 17 el número total de conflictos en defensa de la autonomía local los que han llegado a tramitarse en sede del Tribunal Constitucional, y han sido un total de cero las sentencias estimatorias (y, por tanto, de tutela) de la autonomía del municipio.

Las dificultades intrínsecas a la legitimación provocan situaciones casi grotescas para con los municipios españoles, sobre todo en lo relativo al requisito poblacional, pues para dirimir el conflicto competencial que pudiera constatarse en el marco de una disposición de ámbito nacional a través del mentado conflicto, recordemos que, ni la población de las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha, Castilla y León y Extremadura sería suficiente para obtener la legitimación necesaria, habida cuenta de que tales Comunidades, conjuntamente, no reúnen ni un sexto de la población total del país. Al margen, por supuesto, de las dificultades también insalvables para obtener el acuerdo de

⁴⁸⁵ Gabriel Moreno González, “Una reforma de la Unión Europea en clave municipalista”, *Anuario del Boletín de la Academia de Yuste* (T.3): reflexiones sobre Europa e Iberoamérica (2023): 238-240.

un séptimo de los municipios del ámbito territorial donde la ley impugnada despliegue sus efectos. Todo ello, para que finalmente lo que se ofrezca sea una resolución que determine si ha habido vulneración (o no) del principio de autonomía local, sin más efectos que el meramente declarativo.

La inexistencia de vías de defensa es especialmente peligrosa para el pequeño municipio, primero, porque suele ser el más perjudicado por el producto normativo que, al menos, hasta hace muy poco tiempo, venía reproduciendo una perspectiva principalmente urbano-céntrica donde éste no encaja. Y segundo, porque sumar a la dificultosa gestión diaria del pequeño municipio asuntos adicionales de los cuales ocuparse, con la dificultad derivada de las exigencias del conflicto en defensa de la autonomía local, provoca una completa devaluación del mismo.

Además de esta vía de recurso, que existe pero en realidad es como si no existiera, los municipios, a diferencia del nivel autonómico, ni están legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad⁴⁸⁶, ni disponen de un conflicto de competencias contra leyes autonómicas o estatales. La situación desventajosa de los municipios en relación con estas dos vías de recurso parte de la misma Constitución que, aunque prevé que sea el municipio el que gestione parte del poder político, no otorga vías para garantizar que tal previsión se cumpla. No obstante, que la Constitución española no les haga titulares de estas vías de recurso no agota sus posibilidades de defensa, prueba de ello es la misma incorporación del conflicto en defensa de la autonomía local, cuya entrada en vigor en nuestro ordenamiento jurídico se produjo en fecha muy posterior a 1978.

Descartamos la posibilidad de incorporar al municipio como legitimado para interponer recurso de amparo⁴⁸⁷ porque la autonomía local no es un derecho fundamental del municipio, es un principio esencial de nuestro modelo territorial. De hecho, defender lo contrario supondría colocar individualmente al municipio como sujeto de derechos, lo cual recuerda a la perniciosa teoría naturalista del municipio.

Algo que ya apuntamos, y que es interesante recordar a estos efectos, es que los tribunales ordinarios también tienen la posibilidad de tutelar la autonomía local de los municipios por medio de la resolución de un conflicto entre la norma interna y la norma internacional, en este caso la CEAL. Es manifiesto que en la mayor parte del país las previsiones de la CEAL sobre el *quantum* de asuntos a resolver por las entidades municipales, sobre el principio de suficiencia financiera o sobre el principio de subsidiariedad no se están cumpliendo. También es cierto que las disposiciones de la CEAL, como característica

⁴⁸⁶ En otras experiencias constitucionales españolas, como la de la II República, sí existieron previsiones constitucionales frente a la eventual inconstitucionalidad de leyes estatales o regionales dentro de cuyos titulares se comprendían los municipios. Ver, en este sentido, Raúl Bocanegra Sierra, “Nueva configuración de la tutela sobre las Corporaciones locales”, *op.cit.*, pp. 374 y 375.

⁴⁸⁷ Véase, sobre esta discusión, Ricardo Jesús García Macho, “la autonomía municipal y su protección en la Ley de Bases de Régimen Local”, *op.cit.*, pp. 422-424; Miguel Sánchez Morón, *op.cit.*, pp. 163-170; José Luis Carro Fernández-Valmayor, *op.cit.*, p.78; Baldomero Ruiz Cuadrado, *op.cit.*, 221-223.

propia del derecho internacional, son abiertas y, en muchos extremos, para su aplicación efectiva y directa requieren de un desarrollo normativo que no compete al juez ordinario, sino al legislador democrático.

Ahora bien, esto no quiere decir que las posibilidades de defensa, o de tutela de la autonomía de los municipios españoles, terminen con el conflicto en defensa de la autonomía local. Existe la posibilidad de realizar interpretaciones más rigurosas y proclives a la protección del principio de autonomía local y en aplicación de la perspectiva de ruralidad, en aquellos casos en los cuales la vulneración de la CEAL por una norma interna sea clara, concisa y objetiva. Claro que, para ello, también necesitamos que nuestros operadores jurídicos sean conscientes de esta realidad, que no se estudia ni en las facultades de derecho⁴⁸⁸, ni en la carrera judicial⁴⁸⁹.

El diagnóstico sobre la defensa del principio de autonomía local, y de otros principios transversales que afectan al autogobierno y autoadministración del municipio, así como a su suficiencia de medios es muy claro: existen muchas posibilidades aún no exploradas por nuestro ordenamiento jurídico, tanto consistentes en realizar reformas, como de articular nuevas disposiciones normativas que permitan dotar de verdaderas alternativas para obtener un resultado ante el incumplimiento de las previsiones constitucionales sobre el régimen local hacia los municipios españoles, sobre todo, en beneficio de aquellos que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad.

3.2. PROPUESTAS JURÍDICO-CONSTITUCIONALES PARA ABORDAR LA NECESARIA REFORMA DE LA REALIDAD LOCAL ESPAÑOLA DESDE EL MUNICIPALISMO

Ahondar en un proyecto de democracia municipalista en nuestro país supone avanzar hacia un horizonte en el cual toda la ciudadanía y todas las entidades territoriales comprendidas en la estructura básica del Estado comiencen a formar parte de la toma de decisiones de nuestro proyecto constitucional en común. Aunque partimos de que una reforma del texto constitucional que situase al municipio en una mayor certeza y garantía jurídica sería óptima, la mejora del régimen local en España no requiere de grandes acciones de reforma de nuestra Constitución, sino de un robustecimiento de aquellos preceptos que, pese a que ya están presentes en el texto constitucional de 1978 (y también en anteriores), han sufrido un notable deterioro por su desatención en sede de los poderes públicos desde la misma génesis del constitucionalismo español. Caminar hacia una democracia municipalista supone apostar por una mayor cohesión territorial y social, por la solidaridad interterritorial, por la preservación de la ruralidad y por supuesto, por la democracia local. Las reformas han de acometerse, pero sería un gran avance, por el

⁴⁸⁸ Tuve ocasión de reivindicar esta tarea pendiente en nuestra disciplina en la comunicación, “Municipalismo y democracia local: un reto pendiente para la docencia en derecho constitucional”, presentada en el marco del XXI Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España.

⁴⁸⁹ Juan Luis Requejo Pagés, “El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local...”, *op.cit.*, pp.29-38.

momento, incidir en el plano infra-constitucional para solucionar algunas cuestiones que requieren respuestas inmediatas y que están, eso sí, íntimamente relacionadas con la materialización efectiva de las vigentes previsiones constitucionales sobre el régimen local.

Realmente, los principales aspectos sobre los cuales han de incidir tales reformas ya están contemplados en nuestra Constitución, por eso, nuestra pretensión es la de hacer efectivos tales preceptos constitucionales. La mayor parte del territorio requiere que acabemos con el inmovilismo sobre el régimen local, que dejemos de naturalizar y desconflictivizar la convivencia de nuestro país con el inframunicipalismo y los demás fenómenos perniciosos para la democracia local y para el municipalismo, y que trabajemos para que las consecuencias de estos se mitiguen en todo el territorio nacional.

Para ello, nuestro objetivo es realizar una serie de propuestas viables, que no supongan un esfuerzo meramente académico, sino que puedan ofrecer un punto de vista práctico y realista para aportar soluciones adecuadas y adaptadas al territorio, cuya ejecución sea posible aunque requiera de esfuerzos políticos hasta ahora malogrados, en el contexto actual y venidero en el que se encuentra España.

3.2.1. REFORMAS DE REORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SUS IMPLICACIONES PARA LA AUTONOMÍA Y LA DEMOCRACIA LOCAL

3.2.1.1. Fusiones municipales

No hay nada nuevo que inventar en las reformas de reordenación del territorio a partir de fusiones municipales, lo nuevo es el sentido con el que hemos de interpretar estas alternativas de reforma, tan impopulares en nuestro país hasta la fecha⁴⁹⁰. Cuando los países del norte de Europa decidieron reformar sus plantas locales pensaron, sobre todo, en la operatividad de la administración pública y en el municipio como nivel esencial de funcionamiento de esta, como un eslabón más en el conjunto del Estado⁴⁹¹. Y lo hicieron, como no podía ser de otro modo, vinculando tal operatividad a la autonomía municipal, pues entendieron que si sus municipios no eran autónomos tampoco serían capaces de prestar los servicios o desarrollar unas competencias adaptadas las exigencias de una administración vinculada al Estado social, como un nivel de gobierno propio de los Estados descentralizados o compuestos.

⁴⁹⁰ Aunque ya se han sucedido varias propuestas sólidas en nuestro país que han demostrado la viabilidad de esta estrategia como lo fue, en 2002, el comúnmente conocido como Informe Roca, así denominado por la persona a quien corresponde su autoría. Miquel Roca i Junyent, “Informe sobre la revisió del model d’organització territorial de Catalunya”, *Treballs de la Societat Catalana de Geografia* 53-54 (2002): 191-208.

⁴⁹¹ António Cândido de Oliveira y António Pedro Manique, *op.cit.*

Inherentemente, tal acción supuso una correlativa revalorización del significado político de la autonomía local, y su interconexión con el principio democrático. Lo explicó Sánchez Morón, para el cual, la vigencia de las constituciones democráticas en el espacio centroeuropeo durante la primera mitad del siglo XX trajo consigo un cambio de paradigma en el plano local, pues la autonomía municipal comenzó a relacionarse con la supervivencia de la democracia⁴⁹². Se entendió, entonces, con la concepción funcionalista del municipio, que para poder llevar a cabo aquellas acciones que las nuevas constituciones democráticas traían consigo, el municipio había de ser un efectivo gestor de la cosa pública, y había de dotarse de la escala, capacidad, extensión, demografía y medios suficientes para un correcto desempeño de sus funciones.

El planteamiento actual de las fusiones municipales en aquellos países en los cuales estas reformas no han gozado de popularidad, como es el caso de España, también se proponen con el objetivo de fortalecer el Estado social en todo el territorio. Para ello seguiremos un esquema en el cual nos preguntaremos, en primer lugar, por qué las fusiones municipales son una buena alternativa para nuestro país y, en segundo lugar, formularemos algunas cuestiones claves que giran en torno a cómo pueden acometerse tales reformas de reordenación para obtener un resultado satisfactorio, sostenible y equilibrado para la planta local española.

3.2.1.1.1. ¿Por qué las fusiones de municipios son una buena alternativa para España?

El problema sobre el que pivota la mayor parte de las reformas que pretenden mejorar la situación de la planta local en España es que el 80% de sus municipios están directamente afectados por el inframunicipalismo, y el 20% de los municipios que no lo están directamente, sufren consecuencias indirectas a causa de la situación de los primeros. El municipio promedio español se caracteriza por sus pequeñas dimensiones, su falta de medios, sus bajas cifras de población y, por consiguiente, su frágil e incapaz estructura administrativa. Y, al tiempo, aspira a mejorar su capacidad para prestar unos mejores servicios públicos, engrosar su hacienda y sus medios materiales, y llegar de manera más efectiva a las demandas de la ciudadanía⁴⁹³. Dado que en España las fusiones municipales

⁴⁹² Miguel Sánchez Morón, *op.cit.*, p. 89.

⁴⁹³ Estos eran los problemas que ya venían advirtiendo en 1999 Ramón Martín Mateo y Sosa Wagner, pues las debilidades de la planta local no solo afectan a nuestro país, sino también de nuestro mismo proyecto europeo, de no contar en la construcción del mismo con el fortalecimiento y apoyo del municipalismo: “La misma construcción europea, con toda su complejidad y magnitud, exige el aseguramiento precisamente de las pequeñas colectividades porque, como escribió QLHNET hace más de un siglo, «también la inmensa Odisea gravita alrededor de la pequeña Itaca». Porque adviértase que el Estado nacional o, si se prefiere, los venerables Estados que significaron la culminación de un magnífico ideal de integración, que redujeron a cenizas los viejos poderes feudales y que dieron a Europa su fisonomía irisada y compleja, ese Estado está hoy en buena medida en entredicho. No se sabe cuál será su suerte. Pero aunque algún día, desfigurados ya los atributos más señalados de los actuales Estados, sus estructuras lleguen a languidecer, siempre nos quedará en nuestros bolsillos el polvo pegadizo del viejo universo local. Y es que cuando, fortalecida Europa, la voz del Estado no se oiga sino en falsete, la municipal seguirá resonando grave y cabal en la

no han tenido ningún calado, habremos de fijarnos en los beneficios que han reportado estas estrategias en los países del norte de Europa, es decir, en aquellos en los cuales se ha optado por la fórmula del norte, que previa realización tales reformas partían de una situación muy parecida a la que actualmente asola la planta local española, con el objetivo de mostrar las ventajas que plantean las fusiones de municipios en relación con la consolidación del Estado social en el conjunto del territorio nacional.

En los países del norte de Europa, y también en Portugal, la ejecución de estas reformas trajo consigo un fortalecimiento de la institución municipal, lo cual se hizo patente tanto en términos de extensión geográfica y de población como, unido a lo anterior, en términos de escala, de democraticidad y, en general, de capacidad política y administrativa para incidir sobre lo público. En lo que respecta al plano de la autonomía local, ésta pasó de ser formalmente prescrita en los textos constitucionales y en la CEAL, a hacerse efectiva y real, cuando los municipios, una vez dotados de la dimensión necesaria y de la capacidad política, financiera y técnica, pudieron desempeñar autónomamente tanto las competencias de que ya disponían, como las nuevas competencias que serían asumidas como consecuencia de su expansión y de la eliminación de los efectos del inframunicipalismo.

La segunda descentralización operada en los países del norte tras acometer la reordenación de la planta local colocó a los municipios como gestores de nuevas y numerosas tareas relacionadas con la planificación urbanística, los servicios básicos medioambientales, los servicios de infraestructuras, los servicios de carácter social, los educativos y sanitarios, los servicios en materia de desarrollo económico local y de expansión y revitalización del tejido empresarial y asociativo de la zona, así como de ocio y cultura⁴⁹⁴. En el plano formal algunas de estas materias son atribuidas como competencias propias a los municipios españoles, de acuerdo con lo prescrito en la legislación básica. En el plano material, el 80% de esos municipios directamente afectados por el inframunicipalismo no ejercen sus competencias propias en estas materias de un modo efectivo y autónomo, ni siquiera real.

Las reformas realizadas por los países del norte de Europa no solo mejoraron la situación política de la autonomía municipal, sino también contribuyeron a la mejora del principio democrático en el conjunto de los Estados que optaron por la estrategia del norte, pues como tuvimos ocasión de mantener en el primer capítulo, la democracia no ha de realizarse tan solo en un nivel de gobierno, sino en todos al mismo tiempo, para producir resultados verdaderamente democráticos. La organización de la planta local en menos municipios, más fuertes y eficientes tiene como resultado un mayor equilibrio, una ganancia en la estabilidad y en el mantenimiento de las posibilidades políticas y decisorias

gran bóveda del continente”. En Ramón Martín Mateo y Francisco Sosa Wagner, “Cincuenta años en la Administración Local”, *op.cit.*, p.316.

⁴⁹⁴ Francisco Javier Durán, *op.cit.*, p.181-184

del municipio como ente descentralizado⁴⁹⁵. Lo cual, no solo es bueno para el municipio contemplado desde el punto de vista individual y aislado, sino también para la planta local en toda su complejidad y, por tanto, para el Estado en todo su conjunto. La creación de un modelo propicio para el despliegue real de los efectos jurídicos de la autonomía local contribuye a la actuación del municipio como un contrapeso a la voluntad de los demás niveles de gobierno, de manera que tiende a atemperar la creación de dependencias políticas, dota de mayor independencia y democraticidad al ente municipal, y pone en valor la cercanía de este nivel de gobierno a la ciudadanía, mejorando sus posibilidades de participación en la gestión política de lo público.

Por tanto, entendemos, en primer lugar, que las fusiones municipales ofrecen grandes oportunidades para nuestro país en relación con la mejora de la autonomía municipal y la gestión competencial por parte de los municipios españoles⁴⁹⁶, tanto en lo que respecta al actual modelo competencial, como en lo que concierne a una eventual segunda descentralización focalizada en las corporaciones municipales. Todo lo cual, supondría la obtención de mejoras sustanciales en el plano democrático, en la capacidad para asumir, verdaderamente, las cuotas de poder político ya asignadas al municipio, así como otras nuevas que coadyuven a la consolidación del Estado social, sobre todo, en aquellos territorios cuya presencia todavía es muy tenue, como la mayor parte de la España rural.

La mejora en el ámbito de la autonomía local también incidió, en los países que optaron por la fórmula del norte, en el plano del principio de subsidiariedad, colocando a los entes locales como beneficiarios del mismo. La situación actual de los municipios españoles no nos permite plantear propuestas desde el plano de la subsidiariedad, vinculado a la prestación de un mayor paquete competencial por parte de las corporaciones municipales, porque éstas, a menudo, se encuentran imposibilitadas para poder prestar las pocas competencias que el ordenamiento jurídico ya les asigna. Sin embargo, las plantas locales europeas que optaron por llevar a cabo la estrategia del norte, al verse fortalecidas y mejoradas en relación con su capacidad, fueron, al tiempo, beneficiarias de la consolidación del principio de subsidiariedad, alineándose así con la CEAL⁴⁹⁷.

Por consiguiente, en segundo lugar, asumimos que el fortalecimiento de la autonomía municipal ensancharía las posibilidades de realización del principio de subsidiariedad, cosa que en la actualidad es impensable desde la coyuntura en la que se encuentran el 80% de los municipios españoles. Las fusiones municipales permitirían, al menos, dotar de cierta coherencia al planteamiento de reformas que pretenden introducir el principio

⁴⁹⁵ Fernando Albi, *La crisis del municipalismo*, *op.cit.*, pp. 300 y siguientes.

⁴⁹⁶ Decía Sosa Wagner que “hablar de autonomía de 8.000 municipios es licencia que sólo puede permitirse personas de genio festivo. El acierto y el éxito del sistema exige una reordenación del mapa municipal español sobre la base de las experiencias habidas en muchos países de nuestro entorno. No hay mucho que inventar”, en Francisco Sosa Wagner, “La autonomía local”, *op.cit.*, p.: 29.

⁴⁹⁷ Javier García Roca, “Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (un desarrollo constitucional pendiente)”, *op.cit.*, pp. 13-66; Tomás Font y Llovet, “De la autonomía local al poder de las ciudades”, *op.cit.*

de subsidiariedad en el ámbito local, pues al fortalecer su capacidad de actuación y sus posibilidades de autogobierno, también posicionarían a los municipios en una situación aceptable en el plano de la asunción de nuevas responsabilidades⁴⁹⁸.

La mejora de la autonomía de los municipios cuyos Estados habían optado por la fórmula del norte permitió, además de un correcto desempeño de sus funciones, una consolidación de sus relaciones con otros niveles de gobierno. El perfeccionamiento de su democraticidad, a causa de un funcionamiento más eficiente de su nivel de gobierno y administración, dotó a la planta local de fuerza política y favoreció los lazos comunicativos con las demás escalas de gobierno, aspecto que también incidió en el perfeccionamiento del principio de subsidiariedad, pues una vez que los demás niveles de gobierno fueron conscientes de las potencialidades del municipio y de su capacidad para asumir nuevas competencias, fueron igualmente más propicios a otorgar un mayor número de responsabilidades a las autoridades más cercanas a la ciudadanía.

Las fusiones, en tercer lugar, al dotar de un tamaño considerable a los municipios, y reducir el número de los mismos, también facilitan la creación de nexos comunicativos entre distintas escalas de gobierno. Es más sencillo, más coherente y más acorde al principio de igualdad que un gobierno autonómico se relacione con 30 municipios, gestores de buena parte de los asuntos públicos y que aglutinen una población similar de más de 5.000 habitantes, a que la escala autonómica se relacione con más de 300 municipios, de los cuales, la mayor parte gestiona muy pocas competencias por sí misma, y cuya población en un gran porcentaje, no supera aisladamente los 1.000 habitantes. Esto, inherentemente, reportaría una ventaja en lo que respecta a la posición del municipio en el conjunto del Estado desde el prisma de la descentralización y de la gestión del poder político, pues su mayor posibilidad de establecer sinergias comunicativas a otras escalas vendría aparejada de una más probable toma en consideración y una actuación más autónoma e independiente, al margen de la voluntad política de otros niveles de gobierno, en el marco de sus competencias⁴⁹⁹.

En cuarto lugar, las ventajas que podemos observar en los países que desarrollaron la fórmula del norte se manifiestan, de igual modo, en el plano financiero⁵⁰⁰. Una mayor extensión y demografía están relacionadas con mayores posibilidades de obtener ingresos, de aumentar los recursos disponibles, y de una reducción de los costes derivada

⁴⁹⁸ Cfr. Román Rodríguez González, *Territorio y gobierno local en España. Un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria* (Navarra, Cizur Menor: Thomson Reuters-Civitas, 2005).

⁴⁹⁹ Francisco Sosa Wagner, “Creación, fusión y supresión de municipios. El ejemplo alemán y la necesidad de un nuevo mapa municipal en el marco de las competencias de las comunidades autónomas”, en Román Rodríguez González (coord.), *Reformar la administración territorial: municipios eficientes y viables* (Oleiros: Netbiblo, 2009), pp. 69-98.

⁵⁰⁰ Francisco Javier Durán García, *La fusión... op.cit.*, p. 98 y siguientes; David Ortega Gutiérrez, “Fusión obligatoria de municipios en España: una asignatura pendiente en la gobernanza local”, *Revista General de Derecho Administrativo* 62 (2023).

de la concentración de la estructura política y administrativa, así como de la demográfica, lo cual, es más viable y más sostenible en todos los planos⁵⁰¹. A ello debemos sumarle que, si la mejora también lo es en el plano de la autonomía política municipal, habrá más posibilidades de que el municipio pueda decidir, en el marco de sus competencias, cómo quiere gastar tales recursos, lo cual, favorecería la autonomía financiera⁵⁰². Y, asimismo, que el aumento del tamaño del municipio ofrece mayores posibilidades de interlocución y, por tanto, reclamación de los recursos provenientes de otros niveles de gobierno para la realización de la suficiencia financiera del municipio. De manera que, cuanto más grandes y más fuertes sean los municipios, mayores serán sus posibilidades de reivindicación de su autonomía y de sus medios materiales para la consecución de un autogobierno real y efectivo.

Acometer reformas de reordenación y dividir el país en unidades más amplias es más rentable tanto para las haciendas municipales como para el conjunto del Estado. Con la reducción del número de municipios y la concentración de población en unidades políticas más amplias también se abre la posibilidad de aplicar economías de escala o de aglomeración, optimizando la prestación de servicios, así como de reavivar el tejido activo del municipio. Con ello se estaría permitiendo acercar a la mayor parte de los pequeños municipios españoles a la realidad de las ciudades, sobre todo de las más grandes, que actualmente disponen de una situación privilegiada en comparación con sus homólogos de pequeño y mediano tamaño. A su vez, la reactivación del tejido económico, laboral o asociativo del municipio sería una medida propicia para afrontar el reto demográfico en muchas zonas del país, pues actuaría como un reclamo de riqueza, de empleo y de mejores condiciones de vida que mitigarían la emigración de la ciudadanía hacia las grandes urbes, de antaño enquistada en nuestra sociedad, con especiales afectaciones hacia la vida de las personas más jóvenes.

En quinto lugar, la estrategia del norte ha demostrado que un mayor tamaño, tanto en términos geográficos como en términos demográficos, permite una prestación de servicios más eficaz, más coherente y más adaptada al medio. Cuando los países del norte de Europa decidieron, tras la reorganización de su planta local, dotar de un mayor número de competencias a sus municipios, que antes se prestaban por otros niveles de gobierno, pudieron comprobar cómo la concentración de tales funciones en sede local permitía que

⁵⁰¹ Siempre y cuando, eso sí, cuenten con las necesarias cautelas en la elaboración de la estrategia de ejecución de las mismas, de manera que el resultado final asegure ser lo más beneficioso tanto desde el plano político como desde el plano financiero. Francisco Velasco Caballero, “Municipios pequeños, fusiones y alternativas comarcales”, en Gabriel Moreno González (dir.), *Reformas para la cohesión territorial de España*, op.cit., pp. 142 y 143.

⁵⁰² En Alemania las reformas estructurales emprendidas en relación con la planta local llevaron a la reforma del modelo tributario mediante la cual se previó la participación de los municipios alemanes en el Impuesto sobre la Renta, lo cual, mejoró considerablemente su suficiencia financiera, especialmente la de los municipios de menor tamaño. Véase, en este sentido, Andrés García Martínez, “La participación de los municipios alemanes en el Impuesto sobre la Renta”, *Revista d'estudis autonòmics i federals* 9 (2009): 347-383.

coincidiese en la misma escala un diagnóstico más fidedigno de las necesidades de la población y una prestación de servicios más acorde a tales necesidades. Se aumenta la coherencia en el desarrollo de numerosas tareas, y también aumenta la democracia en el conjunto del Estado porque el municipio puede desarrollar todas sus potencialidades en relación con el principio democrático⁵⁰³. Esto es, un mayor fortalecimiento de la autonomía local, junto con unas mayores posibilidades de acción desde el municipio, fortalecen la democracia local y contribuyen a la consolidación del principio democrático en el todo el país. Paralelamente, se favorece y se dota de coherencia al principio de responsabilidad, dada la asunción real y efectiva de las competencias, y la coincidencia entre el nivel de gobierno que dispone de la titularidad de la competencia, el nivel de gobierno que la presta de modo efectivo y la escala a la cual la ciudadanía puede más fácilmente trasladar sus demandas.

En sexto lugar, la ampliación del tamaño de la administración que gestiona lo público ofrece grandes ventajas desde el plano de la planificación. Un ayuntamiento más grande también está más preparado para solventar eventuales problemáticas suscitadas en el día a día de la administración pública. Primero, porque la reorganización territorial también viene acompañada de una reorganización de los efectivos disponibles y adscritos a la prestación de determinados servicios. Y segundo, porque la ampliación de personal al servicio del ayuntamiento favorece la especialización de este, lo cual, es óptimo para desarrollar competencias y solventar inconvenientes diarios⁵⁰⁴.

Como consecuencia de lo anterior, podemos afirmar que las fusiones municipales son una buena alternativa para España porque sus consecuencias reportan ventajas ineludibles desde el plano de la autonomía municipal e inciden directamente en el fortalecimiento del Estado social y en el perfeccionamiento del principio democrático.

3.2.1.1.2. ¿Cómo habrían de acometerse las reformas de reordenación de la planta local?

Sin perjuicio de que las fusiones sean una alternativa aconsejable para solucionar buena parte de las problemáticas de que dispone la planta local española, no es igual de aconsejable ejecutarlas en cualquier lugar y a cualquier precio. Esto es, la ejecución de estrategias de reordenación del territorio requiere de un previo diseño que incida en cómo habrían de llevarse a cabo para reportar verdaderos beneficios. Para ello, sería necesario fijar una serie de criterios claros y objetivos bajo los cuales se procediese a la ejecución

⁵⁰³ Council of European Municipalities and Regions, “Balancing democracy, identity and efficiency. Changes in local and regional structures in Europe”, (2008). Disponible en: https://www.ccre.org/docs/changes_in_local_and_regional_structures_web_EN.pdf [Fecha de última consulta: 07/02/2023]; Kurt Houlberg, “Municipal Size, Economy and Democracy”, en Pawel Swianiewicz, *Territorial consolidation reforms in Europe* (Budapest: Open Society Institute, 2010); Fernando López Ramón, *op.cit.*, pp. 309-332.

⁵⁰⁴ Francisco Javier Durán, *La fusión de municipios...*, *op.cit.* pp. 132 y siguientes.

de las fusiones, los cuales, además, deberían venir acompañados de una motivación sobre la viabilidad de las reformas, tanto desde el punto de vista económico, como desde el punto de vista social y político.

Uno de los clásicos interrogantes en los contextos en los cuales se ha optado por este tipo de iniciativas es el que trata de averiguar el tamaño óptimo de los municipios en una nueva planta local reconfigurada⁵⁰⁵, tanto desde el prisma de su extensión territorial como desde su demografía. Es decir, qué tamaño habría de reunir el nuevo municipio, fruto de los municipios fusionados, para que finalmente se obtenga un resultado más rentable y sostenible en todos los planos mencionados. En los países del norte de Europa se llegó a la determinación de que cada Estado debía fijar el tamaño más adaptado a sus circunstancias políticas, sociales y económicas⁵⁰⁶.

En el caso de España, no existe, aunque sería muy necesario, un estudio realizado desde la multidisciplinariedad, donde se determine ese tamaño, teniendo en cuenta tanto la rentabilidad económica como otros factores determinantes en la planificación de la nueva planta local y su geometría variable⁵⁰⁷. Es cierto que, tras la entrada en vigor de la LRSAL se cifró en 5.000 habitantes la constitución de nuevos municipios, por lo cual, podemos intuir que es esta la cantidad demográfica que en el momento de entrada en vigor de la mentada disposición se estimó como óptima para la viabilidad de las corporaciones municipales, al margen del reciente Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, que ha rebajado la cifra de creación de nuevos municipios a 4.000 habitantes por motivos ajenos a las problemáticas más acuciantes de la planta local española.

⁵⁰⁵ Fernando López Ramón, *op.cit.*; Román Rodríguez González, “El territorio local en Europa. Reestructuración de su base organizativa y posibilidades para España”, *Xeográfica, Revista de Xeografía, Territorio e Medio Ambiente* 6 (2006): 115-132.

⁵⁰⁶ El Consejo de Europa llevó a cabo un estudio sobre el tamaño de los municipios en relación con su rentabilidad y sostenibilidad en varios planos, principalmente en relación la eficiencia de los servicios y con la calidad de la participación ciudadana: Consejo de Europa, “The size of municipalities, efficiency and citizen participation”, n.º 56 (1998). A colación de este estudio, Francisco Javier Durán, aporta algunas cifras en su monografía *La fusión de municipios como estrategia*, *op.cit.*, p. 166 y 177, por debajo de las cuales la rentabilidad y sostenibilidad de la planta local va paulatinamente menguando en comparación con sus posibilidades. Por ejemplo “la cifra de 10.400 residentes es el mínimo considerado para entender las finanzas municipales saneadas; a partir de 11.600 habitantes se considera un tamaño suficiente para llevar a cabo una correcta planificación urbanística que permite afrontar cuestiones de proximidad, comunicación estratégica y recaudación; finalmente, el número de 8.200 vecinos es el mínimo para garantizar los servicios sociales atribuidos, teniendo en cuenta que en la mayor parte de Europa estos servicios han sido asumidos y gestionados por el nivel local como base del Estado del Bienestar”.

⁵⁰⁷ Véase, en esta línea, Catalina Escuín Palop, “Los retos del mundo rural: la fusión de municipios como fórmula de viabilidad y su problemática”, *Revista de estudios locales. Cunal* 90 (2006): 25-51. Sí existen ya algunos estudios que avalan la insostenibilidad en la prestación de servicios por debajo de un determinado número de habitantes, que no suele bajar de los 5.000. Véase, en este sentido, José María Piñero Campos (*et.al*), “Tamaño óptimo de los municipios españoles calculado a través del coste efectivo de los servicios”, *op.cit.*, pp. 1-48.

No obstante, el estudio sobre la conveniencia del tamaño a partir del cual debería articularse una nueva planta local mediante reformas de reordenación del territorio debería incidir en más planos, y no solo en el de población total. Así, siguiendo la estrategia del norte, el primer criterio objetivo que podría aplicarse en nuestro país es el de fijar un tamaño a partir del cual sería rentable ejecutar estas reformas. De este modo, tendríamos un umbral, tanto de población como de extensión territorial, del que partir para la práctica de las fusiones.

El segundo criterio que habría de seguirse es el de la contigüidad y la cercanía de los núcleos de población potencialmente fusionados. Al igual que sucede con el tamaño, también sería conveniente averiguar y fijar un perímetro óptimo en relación con la fusión de núcleos de población, de manera que el resultado indicase la separación aconsejable para proceder a la fusión de municipios cercanos y contiguos. Establecer esa cuantía, en relación con la distancia, nos permitiría comprobar el número de kilómetros óptimo en términos políticos, sociales y económicos para proceder a la fusión de los municipios potencialmente enmarcados bajo el nuevo ente. Habría de tenerse en cuenta, asimismo, que independientemente del número de kilómetros que separen a las poblaciones, estas medidas, dado que fusionarían núcleos de población hasta entonces independientes, tendrían que venir acompañadas de un refuerzo en el transporte público, especialmente allí donde aún no existen tales alternativas de transporte, para facilitar las vías de comunicación de la población de los distintos núcleos hacia el lugar donde finalmente se situase el consistorio o núcleo de la administración del municipio. En la España rural existen todavía numerosísimos municipios que, pese a que la distancia entre sí no supera los 10 km, no existe la posibilidad de recorrer tal trayecto en transporte público. Esta reforma podría ser la premisa perfecta para comenzar a potenciar las alternativas de transporte público en estas zonas del país⁵⁰⁸.

La ejecución de las fusiones, en tercer lugar, podría partir junto con los criterios anteriores, de las áreas funcionales ya existentes en nuestro país y de las potenciales áreas funcionales que podrían crearse de ejecutar la estrategia de reordenación del territorio. Un área funcional es la extensión geográfica que engloba una ciudad y su área circundante. Estos espacios forman conjuntamente una unidad funcional que está interconectada económica, social y ambientalmente. En otras palabras, es un área

⁵⁰⁸ Lo cual, se alinearía con las pretensiones de la UE en relación con el fortalecimiento e impulso de las zonas rurales en Europa, tal y como se puso de manifiesto en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Empty, “Una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040”, COM (2021) 345 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0345> [Fecha de última consulta: 39/01/2024]. Para profundizar en la importancia que disponen las alternativas de movilidad en los espacios rurales en relación con el disfrute de derechos véase, asimismo, Sara M.ª Marchena Galán, “Experiencia de transporte a la demanda en zonas rurales de España y Portugal. Una propuesta para Extremadura”, en Silvia Soriano (coord.) *Los derechos de las mujeres en las zonas rurales. Un estudio de caso* (Pamplona: Aranzadi, 2022), pp. 149-177.

geográfica que está unida por flujos y actividades que trascienden los límites políticos y administrativos de la ciudad principal. La planificación de las áreas funcionales es muy relevante a la hora de trazar reformas de reordenación porque permiten crear sinergias de todo tipo y vertebrar el territorio⁵⁰⁹. Éstas pueden servir para aglutinar servicios, conectar ciudades y zonas rurales, para aprovechar oportunidades laborales e instalaciones, e incluso para promover el desarrollo sostenible y la redistribución de la riqueza de un modo equitativo⁵¹⁰. Las áreas funcionales pueden tomarse como criterio para la elaboración de un nuevo mapa que pretenda fusionar varios municipios, e incluso podría servir para determinar en cuál de ellos, por su capacidad tractora o motora de los demás municipios colindantes, se fijará la sede del consistorio de proceder a la fusión.

En cuarto lugar, es altamente conveniente que los proyectos de fusión cuenten, en cada caso concreto, con estudios que demuestren su viabilidad, para lo cual, se necesitaría contar con el apoyo de expertos en la materia. Si además de cumplir con las recomendaciones fijadas a partir de los anteriores criterios objetivos, se consigue determinar la viabilidad de la fusión a partir de un estudio concreto enmarcado en un determinado proyecto, que tenga en cuenta tanto las cuestiones diferenciales de la zona y el territorio potencialmente fusionado, y que inmiscuya a la población en la elaboración del estudio, los motivos por los cuales oponerse a la ejecución de esta reforma irían paulatinamente laminándose. Aplicar los criterios objetivos recomendables para todo el territorio e incorporar elementos diferenciales tanto de manos de los expertos científicos en la materia, como de los vecinos, es decir, aquellos que mejor conocen el medio, podría dar lugar a un nuevo ente con extraordinarias potencialidades y adaptabilidad en un concreto territorio.

Ante una eventual apuesta por las alternativas de reordenación, y concretamente por las fusiones municipales, es innegablemente necesario, en quinto lugar, tener en cuenta el elemento identitario, y tratarlo desde un punto de vista pedagógico. Los elementos identitarios de los municipios potencialmente fusionados no han de menospreciarse, pues ningún proyecto de fusión tiene, ni ha tenido, el objetivo de incidir negativamente en ese plano. Fusionar municipios no es un sinónimo de acabar con los símbolos históricos y culturales con arraigo municipal, como lo son las fiestas patronales, el himno o la bandera del municipio, pues todos esos elementos pueden seguir manteniéndose sin obstáculo alguno ya ejecutada la fusión municipal. Prueba de ello es el funcionamiento de las *freguesias* portuguesas tras la reforma de Passos Manuel en 1836. A partir de la reconstrucción de la planta local portuguesa, que pasó a organizarse en municipios

⁵⁰⁹ Ignacio Molina de la Torre y Luis Carlos Martínez Fernández, “La normativa de ordenación del territorio en áreas rurales de baja densidad demográfica: una revisión desde la geografía”, *POLÍGONOS. Revista de Geografía* 26 (2014): 277-320.

⁵¹⁰ La estimación actual sobre áreas urbanas funcionales en España puede consultarse en el portal web del Instituto Nacional de Estadística (INE) a través del siguiente enlace: https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&p=1254735110672&pagename=ProductosY Servicios%2FPYSLayout&param1=PYSDetalleFichaSeccionUA&param3=1259944561392& charset = UTF-8&cid=1259947044694 [Fecha de última consulta: 39/01/2024].

internamente compuestos de *freguesias*, éstas continuaron manteniendo sus elementos identitarios, solo que su gobierno y administración se canalizó en una estructura más grande, más extensa, más fuerte y más operativa.

En ocasiones el problema que presenta más inconveniente, porque materialmente es imposible darle continuidad a ese elemento, es el nombre del nuevo municipio fruto de la fusión. Para ello, nos convendría importar una de las costumbres utilizadas en Italia para los casos en los cuales se practican fusiones municipales entre un número reducido de municipios, según la cual, mientras que sea posible, el nuevo nombre de los municipios fusionados será la anexión del nombre de todos los municipios englobados bajo la nueva estructura⁵¹¹. Por ejemplo, en el caso de los municipios extremeños de Don Benito y Villanueva de la Serena, donde la elección del nombre del fallido nuevo municipio produjo tanta polémica, la disputa se hubiera solucionado automáticamente aplicando esta lógica, de forma que el nuevo municipio habría tenido el nombre de Don Benito-Villanueva de la Serena o Villanueva de la Serena-Don Benito. Tanto los antiguos vecinos del municipio de Don Benito, como los de Villanueva de la Serena, podrían seguir manteniendo que su procedencia es de un lado u otro del término municipal, resolviendo el prurito de la nomenclatura sin emplear demasiados esfuerzos.

Sería conveniente, no obstante, que todos los proyectos de fusión tanto en la etapa previa, como durante su desarrollo, y en la fase final de ejecución, cuenten con participación de la ciudadanía. Por supuesto que, alineándonos con lo prescrito en el art. 5 CEAL la consulta ciudadana para validar el proyecto de fusión sería, en principio, necesaria. Pero, además, creemos que puede darse un paso hacia delante inmiscuyendo a la población en todas las fases del proyecto, con el fin de crear cierta adscripción simbólica hacia la nueva entidad municipal y dotarla de una dimensión democrática más integral, favoreciendo el impulso del proyecto desde la propia población implicada.

En la etapa previa, la concienciación, divulgación y pedagogía son sumamente necesarias. Los vecinos del municipio han de saber las consecuencias de la práctica de las fusiones, han de tener información objetiva, clara y suficiente para poder formular la opinión que el asunto les merezca. Para ello, además de contarse con el apoyo de los expertos encargados de la realización de los estudios que demuestren la viabilidad de la fusión, sería recomendable que la ciudadanía participase en la divulgación y en la creación de canales de sensibilización y comunicación con el resto de sus conciudadanos, por ejemplo, a partir de la articulación de plataformas o asociaciones que pretendiesen impulsar este fin. Aunque de forma tardía, lo que acabamos de relatar ha sucedido en el caso de la intentada fusión de los municipios extremeños de Don Benito y Villanueva de

⁵¹¹ En Italia, cuando los municipios fusionados son más de dos o tres y, por tanto, la anexión de los nombres no es posible, la elección se realiza mediante procedimientos de participación ciudadana o referéndums populares para la elección de la denominación del nuevo municipio. De este modo, desde fases muy tempranas de ejecución del proyecto de fusión comienzan a consolidarse ciertos elementos de integración política de la ciudadanía al nuevo ente municipal.

la Serena, cuando tras fracasar el proyecto de fusión, emergió la plataforma “Sí a la Fusión”, que pretende dar a conocer las principales ventajas que reportaría su ejecución, contando para ello tanto con vecinos del municipio como con expertos científicos en distintos campos como la economía, la geografía o el derecho. De este modo, se integraría a la población del municipio en la elaboración del proyecto de fusión, es decir, se facilitaría que ésta se sintiese parte del nuevo municipio resultado de la ejecución de la reforma.

En la fase final de ejecución del proyecto, cuando haya que delimitar los elementos identitarios del nuevo municipio, como el nuevo escudo, la nueva bandera, el nuevo himno o las nuevas fiestas patronales comunes, independientemente de la pervivencia de los elementos identitarios del antiguo municipio, sería óptima la elaboración conjunta de tales elementos, de manera participativa, por todas las vecinas y vecinos interesados. Aplicando la misma lógica que en la elaboración del proyecto de fusión se acercaría la población al ente de nueva creación, dotándole de una dimensión más democrática y de una potencial adscripción simbólica más fuerte.

Al margen de los anteriores criterios, las reformas de reordenación a partir de fusiones municipales habrían de venir acompañadas de reformas en el plano financiero y competencial porque, como es evidente, la situación financiera y la capacidad de asumir mayores competencias por parte de los nuevos municipios aumentaría con la culminación de la reforma. En el plano competencial, una mayor capacidad de intervención también requeriría un reajuste competencial proporcional al nuevo tamaño del municipio. Y, desde el plano financiero sería necesario crear incentivos mucho mayores a los existentes, para aquellos proyectos de fusión que decidan ejecutarse, de manera que el nuevo municipio arrancase su primer ejercicio con un considerable ahorro inicial que le permitiera avanzar y adaptarse a los nuevos y más ambiciosos objetivos. Al fin y al cabo, la inversión de dinero público que se estaría canalizando de forma inicial en el proyecto de fusión probablemente sea mucho más rentable a largo plazo que la continuidad de los municipios no fusionados. Su capacidad para ser gestores en el ámbito tributario, tanto en la vertiente del ingreso, como en su capacidad para tomar decisiones autónomas sobre el gasto, requeriría asimismo un replanteamiento de sus posibilidades financieras, en beneficio del nuevo municipio y de su capacidad para incidir en el territorio y engrosar su hacienda. Y también tendrían que repensarse sus necesidades técnicas, dotándole si así fuera necesario, de los medios humanos y materiales suficientes y proporcionales a las nuevas competencias y responsabilidades que asuma el ente en cuestión creando, por tanto, la posibilidad de reestructurar y fomentar el empleo público al servicio del ayuntamiento.

3.2.1.2. Estructuras de cooperación intermunicipal

Ante la situación de inframunicipalismo generalizada en la planta local española y la impopularidad que reportan las fusiones municipales en nuestro país, la cooperación intermunicipal es otra de las posibles vías por la cuales podemos apostar frente al nada

deseable inmovilismo con el que ha venido tratándose la fragmentación de la planta local en España. Esta es la conocida como fórmula del sur, dada su extendida utilización en la mayoría de los países de la cuenca mediterránea que han descartado las reformas de reordenación del territorio.

España ya dispone de numerosas estructuras de cooperación intermunicipal. En nuestro país, al margen de la existencia de otras entidades supramunicipales como las comarcas o los consorcios, han sido las mancomunidades las entidades locales de cooperación por excelencia, hasta el punto de que cerca del 70% del territorio español está vertebrado mediante las mismas. La planta local española, por tanto, no es ajena a este tipo de entidades sino muy al contrario. Lo que venimos a plantear *ex novo* es la implementación de mejoras sustanciales sobre éstas, que permitan afirmar que la apuesta por la cooperación intermunicipal traería consigo beneficios análogos a aquellos que nos ofrecen las fusiones municipales.

Sin perjuicio de que podamos optar por un gran conglomerado de entidades de cooperación intermunicipal, nuestra exposición se centrará en las mancomunidades y en las comarcas, por ser las dos las dos estructuras que ofrecen mayores potencialidades para afrontar la generalizada situación de inframunicipalismo de la planta local española.

3.2.1.2.1. ¿Por qué la cooperación intermunicipal también ha de contemplarse como una alternativa frente al inframunicipalismo?

Seremos breves en este apartado con la intención de no reiterarnos, pues una vez ofrecido el diagnóstico sobre el actual funcionamiento de la planta local española podemos afirmar que la cooperación intermunicipal en España, sobre todo en las Comunidades Autónomas uniprovinciales que no disponen de un nivel intermedio entre el ente autonómico y el municipio, han venido desempeñando un papel esencial en la materialización del Estado social.

Si bien es cierto que las mismas no inciden en la raíz del problema, pues a diferencia de las fusiones de municipios no contemplan la posibilidad de reordenar el territorio, desde su misma aparición sí han conseguido vertebrarlo y ofrecer a los municipios la posibilidad de continuar desempeñando sus competencias en beneficio de la ciudadanía. Este hecho significa que, pese a que las estructuras de cooperación intermunicipal no vayan a mejorar la situación de fragmentación de la planta local por sí mismas, al menos, sí van a ayudar a que la situación de inframunicipalismo no empeore todavía más.

Las estructuras de cooperación intermunicipal, aunque menos que las reformas de reordenación del territorio, también reportan viabilidad a la administración pública y redistribuyen los recursos, contribuyendo a la generalización del principio de solidaridad interterritorial y al mantenimiento de la suficiencia financiera de las haciendas municipales. Además, nos ofrecen una alternativa más pragmática frente a las resistencias

identitarias, pues no ha existido, y es muy difícil que exista, un movimiento que se resista a la entrada de su ayuntamiento en una mancomunidad o una comarca, cuestión que sí sucede y que supone un dique de contención contra el progreso en el caso de las reformas de reordenación del territorio como las fusiones.

Las posibilidades que presentan estas estructuras de cooperación son muchas, pero necesitamos incidir en algunos aspectos clave, como su fortalecimiento jurídico o la mejora de su dimensión democrática, para que su funcionamiento aporte más y mejores beneficios para el municipalismo.

3.2.1.2.2. ¿Qué beneficios y que riesgos constitucionales nos ofrecen las mancomunidades y las comarcas?

Las estructuras de cooperación intermunicipal encuentran su soporte constitucional en el artículo 141.3 CE. Aunque el artículo 137 CE mencione que España se organiza territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas, también posibilita, a partir del mentado artículo “crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia” (art. 141.3 CE). La Constitución, de este modo, abre la posibilidad de que la planta local pueda completarse con otras entidades que sirvan como un nivel intermedio entre el municipio y la provincia, y dado que no especifica cuáles son tales agrupaciones a las que se refiere el artículo 141.3 CE, entendemos que bajo las mismas pueden englobarse tanto las mancomunidades como las comarcas.

Asimismo, ambas estructuras de cooperación intermunicipal están previstas en la CEAL, en tanto en cuanto, el artículo 10.1 CEAL dispone que “las Entidades locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el ámbito de la Ley, asociarse con otras Entidades locales para la realización de tareas de interés común”. Es relevante la distinción que realiza la CEAL, en relación, bien con el derecho de cooperar, bien con el derecho de asociarse con otras entidades locales, pues esta es, precisamente, una de las principales notas característica que diferencia a las mancomunidades de las comarcas.

Recordemos que, mientras que las mancomunidades son entes asociativos, que se constituyen por voluntad de los municipios mancomunados, la decisión sobre la creación de las comarcas corresponde a las Comunidades Autónomas y, en concreto, a sus asambleas legislativas. Es cierto que la iniciativa para la comarcalización puede partir de los propios municipios interesados. Y que, “en cualquier caso, no podrá crearse la comarca si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los Municipios que debieran agruparse en ella, siempre que, en este caso, tales Municipios representen al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente” (art. 42.2 LRBRL). Pero, sea como fuere, son las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus propios Estatutos de Autonomía, las que crearán tales agrupaciones de municipios distintos a la

provincia (art. 42.1 LRBRL), que no dispongan de una naturaleza asociativa, en la línea establecida por el artículo 141.3 CE.

Centrémonos, además de en su naturaleza como ente asociativo o no, en las posibilidades que nos presentan ambas estructuras de cooperación intermunicipal, indicando sus diferencias, para ser conscientes de las potencialidades que podrían presentar en según qué territorio.

En primer lugar, las comarcas, a diferencia de las mancomunidades, presentan una mayor cobertura y estabilidad jurídica a largo plazo. Mientras que las mancomunidades se regulan a partir de sus propios estatutos, es decir, aquellos que se da la propia mancomunidad a la hora de constituirse (art. 44.2 LRBRL), las comarcas se regulan mediante ley autonómica (art. 42.3 LRBRL). Las comarcas presentan más estabilidad y seguridad, especialmente para el pequeño municipio, porque el hecho de que se regulen mediante ley implica que el mapa de comarcalización y sus detalles de funcionamiento estarán fijados en la ley y su modificación competirá al órgano legislativo de la Comunidad Autónoma a través de un procedimiento más rígido que el que modifica los estatutos de una mancomunidad. Fijar un mapa de comarcalización preestablecido en la ley es altamente beneficioso para el pequeño municipio porque su funcionamiento a partir de mancomunidades no le asegura que, en cualquier momento, uno de los municipios tractores de la mancomunidad a la que pertenece pueda decidir abandonar tal entidad de cooperación.

En segundo lugar, el mapa de mancomunidades existentes en una Comunidad Autónoma no tiene por qué guardar un mínimo de homogeneidad y armonía, esto es, en un mismo territorio pueden coexistir mancomunidades muy grandes, otras muy pequeñas y otros territorios no mancomunados, pero sí necesitados de tales estructuras. La comarcalización, pese a no estar exenta de la posibilidad de aparición de tales problemáticas, sí dará más fácilmente como resultado un mapa mejor estructurado, más proporcional y equilibrado al trazarse con una perspectiva y escala superior. Que el mapa venga prefijado mediante ley autonómica no impide que su planteamiento pueda consensuarse con los municipios implicados, de manera que, antes de proceder a la comarcalización, la Comunidad Autónoma que corresponda cuente para la elaboración del mapa comarcal con la opinión y voluntad de sus corporaciones municipales, y la comarcalización se produzca de acuerdo con un proceso *bottom up*.

En tercer lugar, mancomunidades y comarcas disponen de límites distintos en lo que respecta a la asunción de competencias de los municipios englobados bajo ambas estructuras de cooperación, de acuerdo con la legislación básica del Estado. En el caso de las comarcas, el artículo 42.4 LRBRL especifica que “la creación de las Comarcas no podrá suponer la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25”, límite no existente para las mancomunidades. Esto significa que, mientras que las estructuras asociativas podrán

asumir un mayor número de prestaciones, las comarcas dispondrán de limitaciones a la hora de cubrir las competencias de los municipios comarcalizados. Paradójico, por cuanto, en principio, la comarca parece *prima facie* una solución más drástica e intensa a la problemática del inframunicipalismo.

Aunque teóricamente esta disposición pueda parecer una previsión a favor de la autonomía local de los municipios comarcalizados, materialmente resta operatividad a la figura de la comarca en nuestro ordenamiento jurídico. La mayor parte de los municipios recurren a la creación de estas estructuras para que presten tales competencias, es decir, las enumeradas en los arts. 25 y 26 LRBRL. Si desde un primer momento se limita la asunción de este tipo de competencias o de su prestación, que es para lo que principalmente un municipio necesita la cooperación intermunicipal, es la propia legislación básica la que elimina el pragmatismo de la entidad comarcal. Si se quisiera dotar de una mayor funcionalidad a las comarcas, sería preciso eliminar o reformar esta previsión de la LRBRL, pues constituye uno de los principales inconvenientes de optar por este tipo de entidades.

En cuarto lugar, la cuestión competencial guarda una estrecha relación con la autonomía local de los municipios formantes de una comarca o una mancomunidad. Aunque bien es cierto que, en el proceso de creación de tales entidades, la autonomía de los municipios mancomunados está mucho más presente que en la constitución de las comarcas, dado que las primeras son creadas por la voluntad de los propios municipios y las segundas por voluntad de las Comunidades Autónomas, tanto en un caso como en otro, el motivo por el cual se crean tales entidades es por la falta real y efectiva de autonomía local de los municipios englobados bajo tales estructuras.

Como ya tuvimos ocasión de explicar, la creación de una mancomunidad encuentra su base en la autonomía local de los municipios mancomunados, que deciden asociarse bajo una misma estructura, pero la voluntariedad de esa situación es muy relativa porque en numerosas ocasiones la decisión de mancomunarse o no, no es completamente libre, sino que parte de una manifiesta necesidad de los entes municipales de obtener un auxilio para prestar sus competencias. A medida que los municipios ganan en autonomía, por el motivo que fuere, deciden con más asiduidad abandonar las estructuras mancomunadas y gestionar sus competencias de forma individual (y autónoma). Cuando un municipio es autónomo, no necesita de una mancomunidad ni de una comarca, cuando no lo es, necesariamente ha de apoyarse en éstas. Por lo tanto, la naturaleza asociativa o no del ente no guarda demasiada relación con la autonomía municipal en una planta local como la española, más que desde un plano teórico. De ahí que anteriormente señalásemos que, el principal motivo por el cual creemos que las mancomunidades han obtenido más popularidad que las comarcas, no sea tanto debido a su naturaleza asociativa, sino al ente desde el que parte la iniciativa de creación de las mismas.

Es por esta razón, precisamente, por la que no comprendemos las prescripciones de la LRBRL en relación con los límites para asumir competencias para las comarcas, pues,

aunque tales limitaciones puedan parecer previsiones con espíritu municipalista⁵¹², demuestran no conocer la realidad sobre la que opera la norma, y acaban produciendo el efecto contrario al que pretenden desplegar. Si realmente la exigencia de limitar la asunción de competencias por parte de un ente distinto al municipio guardase una relación verdadera con la autonomía local, debería hacerse extensiva a todas las entidades de cooperación intermunicipal, puesto que ninguna de ellas coincide estrictamente con los municipios, que son los verdaderos titulares del principio de autonomía local. Pero, dado que esta previsión sería aún menos acertada, lo más conveniente sería abrir la posibilidad de que ambas entidades, tanto comarcas como mancomunidades, asuman tantas competencias como los propios municipios decidan traspasar a las mismas, de un modo consensuado con los actores implicados en tales estructuras, y de acuerdo con sus necesidades y capacidades.

El peligro de que las comarcas (y las mancomunidades) asuman un gran paquete competencial de titularidad municipal es que, cuanto mayores sean las cuotas de poder que asuman estos entes, más desapoderado de su capacidad de decisión quedará el municipio. Y, pese a que esta situación es indeseable desde el punto de vista constitucional, es todavía menos deseable que sigamos asumiendo la ficción de que los municipios pueden, con los medios que disponen actualmente, gestionar el poder político que le asigna el ordenamiento jurídico. Esta situación tiene serias repercusiones para el principio democrático porque es un ente no previsto para ello quien gestiona aquello que le corresponde al municipio⁵¹³. Es, precisamente por este motivo por el cual habría que profundizar en la democratización de ambas entidades, así como en la aclaración jurídica de sus responsabilidades.

Si permitimos que éstas asuman un número ilimitado de competencias, también hemos de exigir que éstas dispongan de un mínimo de democraticidad para tomar decisiones sobre asuntos municipales. Una posible vía sería articular mecanismos de elección directa de los miembros de su consejo de gobierno o, al menos, de la presidencia de tales entidades, para lo cual, también sería necesario una modificación de la LRBRL. La LRBRL, tanto para las comarcas (art. 42.3 LRBRL) como para las mancomunidades (art. 44.2 LRBRL), exige que los órganos de gobierno de las mismas sean representativos de los ayuntamientos que forman parte de tales estructuras. Para facilitar su profundización democrática desde la legislación básica sería tan sencillo como sustituir la palabra “ayuntamientos” por “ciudadanía”, de manera que éstas no necesariamente hubieran de estar vinculadas a las elecciones municipales y a la composición final de los consistorios, sino que también se abriera la posibilidad de que la ciudadanía pudiese directamente

⁵¹² María Teresa Salvador Crespo, *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*, op.cit., p. 277.

⁵¹³ Juan Antonio Doncel Luengo y José Ángel Camisón Yagüe, “¿Son las mancomunidades órganos de participación política?: Algunas reflexiones sobre la naturaleza político constitucional de las mancomunidades con especial referencia a la comunidad autónoma de Extremadura”, *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura* 31 (2014): 105-123

elegir a los miembros del equipo de gobierno de las mancomunidades y comarcas o, al menos, a su presidente como cabeza de su órgano deliberativo.

De apostarse por la consolidación de estas estructuras y una mayor asunción de competencias, responsabilidades y exigencias por parte de la cooperación intermunicipal, estaríamos asumiendo, prácticamente, la creación otro nivel más de administración. Esto, inherentemente, y dada la principal función de auxilio de las Diputaciones provinciales hacia sus municipios, habría de integrarse en el ordenamiento jurídico de una manera coordinada para no crear duplicidades y armonizar las competencias que le corresponden a cada ente local en concreto⁵¹⁴. En realidad, asumir la eventual creación de otro nivel de administración es uno de los precios a pagar por no apostar por reformas de reordenación del territorio.

En caso de optar por este cuasi vaciamiento competencial del municipio (desmunicipalización), y su cesión a las estructuras de cooperación intermunicipal, no solo habría que ofrecer algunas exigencias en el plano democrático, sino que también habríamos de prever algunas facilidades para que las mismas puedan desempeñar las competencias que se les requieran, con el fin de no sobrecargarlas y crear, así, otro ente inoperante para la administración pública.

3.2.1.3. Nuestra propuesta

Las dos propuestas que acabamos de exponer en relación con la fragmentación de la planta local suelen plantearse de un modo alternativo, pero no encontramos ningún inconveniente en plantearlas de un modo complementario. Las fusiones de municipios y la cooperación intermunicipal no son incompatibles, y dada la gravedad de la situación a la que ha llegado el municipalismo español, creemos que una opción óptima es condensar los puntos positivos que nos ofrece la fórmula del norte y la fórmula del sur, y realizar reformas inmediatas, integrales y con posibilidad de adaptación a las heterogeneidades de nuestro país.

Las fusiones voluntarias de municipios no han tenido mucho éxito en España, dado que las resistencias identitarias han frenado en muchas ocasiones proyectos que presentaban muy loables resultados para los territorios para los cuales estaban previstas. Existen dos posibilidades en torno a esta vía, inspiradas en la secuencia seguida por los países del norte de Europa⁵¹⁵. La primera de ellas es plantear estas reformas, dando un periodo de tiempo para la realización de fusiones voluntarias, previa fijación de importantes

⁵¹⁴ Concepción Barrero Rodríguez, “De nuevo sobre el nivel intermedio del gobierno local. ¿Qué cabe hacer sin reformar la Constitución?”, *Documentación Administrativa* 6 (enero-diciembre 2019): 81-102; Francisco Delgado Piqueras, “La provincia en las comunidades autónomas pluriprovinciales, su compatibilidad con la comarca y otras nuevas administraciones”, *Documentación Administrativa (DA)* Nueva Época 3 (Enero-Diciembre 2016).

⁵¹⁵ Francisco Sosa Wagner, “Creación, fusión y supresión...”, *op.cit.* pp. 77 y ss

incentivos económicos y fiscales mucho mayores a los existentes actualmente. La reforma habría de animar a impulsar los proyectos de fusión, partiendo de los propios municipios, especialmente en aquellos territorios que cumplan con los criterios objetivos fijados previamente, que permitan obtener un resultado concluyente sobre los beneficios de las mismas y que giren alrededor de las variables más arriba expuestas sobre el tamaño, la contigüidad geográfica, la existencia de áreas funcionales sobre las cuales partir, la participación ciudadana, etc.

Pasado un periodo razonable de tiempo, la segunda posibilidad es que, en todos aquellos territorios en los cuales se determine que tales requisitos objetivos se cumplen, de forma que se haya constatado la viabilidad de las fusiones, éstas se practiquen de manera forzosa. Para ello, habría que modificar la LRBRL, pues recordemos que el artículo 5 CEAL establece que “para cualquier modificación de los límites territoriales locales, las colectividades locales afectadas deberán ser consultadas previamente, llegado el caso, por vía de referéndum allá donde la legislación lo permita”. Este obstáculo podría superarse, simplemente, introduciendo en la LRBRL unos criterios amplios que permitiesen un margen de desarrollo a las CCAA, bajo los cuales se practicarían las fusiones de municipios. Asimismo, el precepto que recoja tal previsión habría de determinar que el cumplimiento de estas conllevaría su ejecución forzosa, una vez pasado el periodo de tiempo indicado en la primera etapa de las reformas, cuando éstas se ejecutarían voluntariamente. Esta opción resultaría perfectamente ajustada al texto constitucional, dado que la misma pervivencia del municipio como institución se fundamenta constitucionalmente en el principio de autonomía local y en su naturaleza de ente configurador de la estructura territorial básica del Estado, y no en su existencia individual y aislada, aspecto que habilita al legislador a crearlos, suprimirlos o modificarlos (STC 214/1989).

En los casos en los cuales se practicasen las fusiones forzosas (o voluntarias), los antiguos municipios podrían seguir manteniéndose internamente como una división del municipio resultante de la fusión, al estilo portugués de las *freguesias*. En Portugal, acometida la reforma de fusiones forzosas, los núcleos de población que quedaron englobados bajo un mismo municipio siguieron manteniendo no solo sus elementos identitarios sino también, incluso un nivel de gobierno propio, eso sí, con una debilitadísima autonomía dentro del ámbito municipal, pero con representación dentro del municipio como administración más grande. No es muy distinto a la situación que, de hecho, ya estamos viviendo, pues el gobierno efectivo de muchos municipios en España lo gestionan más otros entes distintos al municipio, que el propio municipio. La diferencia es que esta realidad todavía no ha encontrado su expresión normativa y, por tanto, no se está dando solución alguna a la afectación del principio democrático y a la ruptura de otros principios como el de autonomía local o el de responsabilidad.

Las freguesías en Portugal desempeñan alguna competencia municipal pese a que están integradas en una entidad más grande que recibe el nombre de municipio. Aunque estas competencias son muy pocas porque su papel esencial es el de servir como división

representativa más básica dentro del municipio de referencia, centralizándose el grueso de la política y administración en la entidad municipal de mayor tamaño. Internamente, las freguesías disponen de un órgano deliberativo, la Asamblea de Freguesía y de un órgano ejecutivo, la Junta de Freguesía. La primera está compuesta por vocales elegidos directamente por los ciudadanos pertenecientes a la demarcación de tal freguesía. Las elecciones en las que se eligen a los vocales de la Asamblea de Freguesía se celebran cada cuatro años, de manera paralela a la de los municipios. La composición de la Junta de freguesía viene determinada por la de la Asamblea de freguesía, de entre sus integrantes. Así, el presidente de la Junta de Freguesía será aquel que encabece la lista más votada en las elecciones a la Asamblea de Freguesía⁵¹⁶.

Como podemos comprobar, su funcionamiento es muy parecido al de un Ayuntamiento español, tanto en lo que respecta a sus órganos de gobierno, como en lo que concierne a la autonomía de la cual dispone, solo que se le llama de manera distinta y, al menos, en Portugal funciona y dispone de un reconocimiento normativo. La representatividad de la freguesía está asegurada porque la Asamblea Municipal, órgano deliberativo, está compuesta por un número variable de miembros en función de la población y, además, por los presidentes de las Juntas de freguesía, que reciben el nombre de diputados municipales.

Para los casos en los cuales se practicasen fusiones, se podría articular un sistema muy parecido al portugués, en el que cada antiguo municipio disponga tanto de un órgano deliberativo como de un órgano ejecutivo, elegidos cada cuatro años directamente por la población de cada núcleo de población, y a cuyo presidente se asegure su presencia en el órgano deliberativo del nuevo municipio. Probablemente esta fórmula ayudaría a frenar las resistencias identitarias porque los municipios fusionados podrían seguir conservando sus nombres y sus elementos identitarios, con la única diferencia de que el grueso de la gestión política y administrativa se concentraría en un ente mayor. También podrían seguir conservando, los antiguos municipios, alguna mínima competencia desconcentrada del ente municipal más amplio (cementeros, vg.), pero asegurándose de que el grueso de las competencias municipales se gestionase desde el ayuntamiento del nuevo ente municipal resultante de la fusión.

Dado que la cooperación intermunicipal no es incompatible con las fusiones municipales, en aquellos territorios donde se practiquen fusiones, y especialmente en aquellos donde no se practiquen porque la zona no cumpla con los criterios objetivos establecidos para ello, habrían de reforzarse a su vez las estructuras de cooperación intermunicipal, principalmente, a partir de su democratización y de su reforma hacia entidades más ambiciosas, más preparadas y con una mayor estabilidad y solidez jurídica.

⁵¹⁶ Gabriel Moreno González, *Cómo se gobiernan los portugueses. Historia constitucional y sistema político de Portugal*, op.cit. Ver, a partir de la página 181 para profundizar en el modelo territorial portugués en su planta local.

En aquellas zonas del país donde se apueste por la cooperación intermunicipal, el cambio sustancial que habrían de asumir las estructuras supramunicipales es un mayor número de competencias, junto con un número proporcional de recursos y exigencias encaminadas a la mejora en su prestación, siempre guiadas por la diversidad y asimetría. La propuesta se basaría en desmunicipalizar, mediante una reforma similar a la propugnada por Fernando Albi⁵¹⁷ en 1966, pero añadiendo fórmulas que permitan consensuar dicha desmunicipalización con los municipios implicados, afectando a un gran número de servicios cuya prestación aconseje su desempeño desde una escala más grande y se creen facilidades suficientes para el funcionamiento equilibrado, tanto del municipio, como de la nueva entidad que asuma objetivos más ambiciosos. En este sentido, es obvio que la reforma que se acometa para desmunicipalizar algunos servicios y depositarlos en sede de la nueva entidad, habría de coordinarse con las Diputaciones provinciales para no ocasionar solapamientos.

En Extremadura, por ejemplo, ya se practica una situación parecida a partir de las mancomunidades integrales de municipios, un tipo particular de mancomunidad regulada mediante la *Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura*. Su regulación se separa en varios aspectos respecto del modelo tradicional mancomunidad no integral⁵¹⁸, pero el más reseñable es que para poder obtener la calificación como integral (separándose de la calificación tradicional de mancomunidad regulada en la LRBRL) es necesario que el ente en cuestión asuma un número mínimo de servicios de titularidad municipal. Esto implica que las mancomunidades integrales, a diferencia de la tipología clásica enunciada en el art. 44 LRBRL, habrán de asumir un mínimo de prestaciones sin que sus estatutos puedan reducir el número de materias en cuales tal mancomunidad deberá cubrir efectivamente los servicios municipales.

La ley que las regula no determina exactamente cuáles han de ser las prestaciones en concreto que habrían de asumir las mancomunidades, sino que ofrece varias líneas competenciales que dan margen a los municipios mancomunados para delegar las competencias que más les convengan, estableciendo, eso sí, un número mínimo para ser prestadas por la mancomunidad. Así, para recibir la calificación de mancomunidad integral, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley 17/2010, los municipios mancomunados (o un número inferior a la totalidad que represente, al menos, la mitad de la población) deben asumir la prestación efectiva de los servicios municipales en un número no inferior a tres áreas competenciales que se especifican en tal precepto⁵¹⁹. La Comunidad

⁵¹⁷ En 1966 Fernando Albi, *La crisis del municipalismo*, op.cit, pp. 289-300, el autor también sostuvo esta posibilidad, dada la situación de inframunicipalismo generalizada en todo el país y la necesidad de plantear soluciones al respecto.

⁵¹⁸ Juan Antonio Doncel Luengo y José Ángel Camisón Yagüe, op.cit.

⁵¹⁹ Las áreas competenciales son: urbanismo, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, infraestructura viaria y otros equipamientos, protección civil, prevención y extinción de incendios, información y promoción turística, protección de la salubridad pública y sostenibilidad medioambiental, deporte y ocupación del tiempo libre, cultura, participación ciudadana en

Autónoma de Extremadura, de este modo, se asegura la desmunicipalización de algunos servicios y los canaliza por vía de las mancomunidades integrales, ofreciendo incentivos para que las mancomunidades de tipo tradicional se enmarquen bajo esta tipología a través del Fondo de Cooperación para las Mancomunidades Integrales de Municipios de Extremadura, previsto en el *Decreto del Presidente 39/2021, de 16 de julio, por el que se regulan las bases para la distribución del Fondo de Cooperación para las Mancomunidades Integrales de municipios de Extremadura*.

La compleja figura de las mancomunidades integrales está ampliamente extendida en el territorio extremeño, hasta el punto de que, de 30 mancomunidades existentes en Extremadura, 18 están calificadas como mancomunidades integrales. El 90% de la planta local extremeña está mancomunada y, aproximadamente 250 municipios, de los 388 en los cuales se divide el territorio, forman parte de estas peculiares entidades supramunicipales⁵²⁰. Estas cifras se explican teniendo en cuenta la gravedad del inframunicipalismo en la Comunidad Autónoma de Extremadura, especialmente en la provincia de Cáceres.

En consonancia, la consolidación de este tipo de entidades de cooperación más ambiciosas en el plano prestacional habría de combinarse con reformas proporcionales en el ámbito de los recursos manejados por las mismas. Esto es, habría que proveer a tales entidades de más medios de financiación de los que ya disponen, para asegurarnos de que no solo cuenten con la financiación proveniente de los municipios mancomunados, sino también con otros fondos provenientes de distintos niveles de gobierno. Por supuesto, desde el ámbito municipal a partir de las aportaciones de los municipios mancomunados, que podrían extraerse de los tributos locales, y también de los ingresos tributarios de las Comunidades Autónomas y del propio Estado. Aumentando, en todo caso, la financiación incondicionada que reciben, y asegurando desde el plano político que los ayuntamientos comprendidos bajo tales estructuras tengan margen de decisión sobre la gestión mancomunada, con su presencia en el equipo de gobierno de la nueva entidad.

Defender la posibilidad de desmunicipalizar es una opción controvertida porque sabemos el riesgo que supone para la autonomía local de los municipios implicados. Pero, al tiempo, somos conscientes de que la autonomía de la que disponen la mayor parte de los municipios españoles es más teórica que práctica, y la desventaja de no ofrecer soluciones normativas a esa situación lleva demasiado tiempo produciendo efectos negativos en el conjunto de nuestro país y en los derechos de las personas que lo habitan. No pretendemos, por tanto, apoyar un vaciamiento de la autonomía local de los municipios, sino aportar soluciones prácticas para, tratando de conservar el máximo de autonomía posible, que ésta revierta efectos positivos para toda la población, independientemente del territorio en el que se decida fijar la residencia. Desmunicipalizar no implica vaciar

el uso de las TICS y evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata de personas en situación de riesgo de exclusión social.

⁵²⁰ Ver MAPA 6, “Distribución de mancomunidades en Extremadura”, ANEXO 1.

de contenido a la autonomía local, siempre y cuando esta reforma venga acompañada de las cautelas necesarias en el ámbito político y democrático.

Es obvio que la desmunicipalización de servicios mediante su traspaso a las entidades de cooperación requeriría una reforma que dotase a tales estructuras de una legitimidad democrática directa y que situase a la autonomía local de los municipios implicados en una posición más crucial en la toma de decisiones. Existen, en este sentido, dos posibilidades de acometer las reformas. La primera, más difícil pero más completa, consistiría en articular unas elecciones a la asamblea de la mancomunidad o comarca, que fueran paralelas a las elecciones municipales, en el marco de las cuales pudieran presentarse listas en relación con la demarcación comarcal o mancomunada, y que asegurasen una presencia equilibrada de los municipios mancomunados o comarcalizados, en las cuales, la población pudiese elegir de forma directa a los representantes de la nueva entidad. Tras la celebración de la elección el presidente de esta coincidiría con la persona que encabece la lista más votada. La segunda, más sencilla, e inspirada en un modelo presidencialista, consistiría en articular también una elección paralela a las elecciones municipales, pero, en este caso, en lugar de elegir a los miembros de la asamblea de la mancomunidad, se eligiese solamente al presidente y vicepresidente de la misma, estando la asamblea de la mancomunidad o comarca integrada, de un modo predeterminado, por las alcaldías de los municipios mancomunados o comarcalizados.

La profundización democrática en los órganos de gobierno de estos entes también contribuiría al refuerzo de la adscripción simbólica de la ciudadanía hacia su comarca o su mancomunidad y, al mismo tiempo, realizaría una labor de transparencia para que los vecinos de los municipios integrantes de las mismas no solo identificaran como nivel de prestación de servicios a su municipio, sino también a su comarca o a su mancomunidad de referencia.

Aunque podríamos barajar la posibilidad de incorporar estas reformas en el plano democrático mediante la legislación autonómica, presumiblemente, creemos que sería más beneficioso canalizarlas por vía de la legislación básica del Estado o, al menos, dejar constancia en la legislación básica de tales modificaciones normativas, aunque las mismas puedan ser posteriormente desarrolladas por las Comunidades Autónomas. Es algo que entendemos a raíz de la STC 19/2022 de 9 de febrero de 2022, que resolvió una cuestión de inconstitucionalidad contra el artículo 74.2 de la *Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía*. En esta sentencia, el TC razonó que, de acuerdo con la legislación básica actual, los estatutos de las mancomunidades no pueden ser modificados sino concurriendo la voluntad del pleno de todos los ayuntamientos mancomunados. Esto es, no bastaría, para la adopción de un acuerdo que modificase los estatutos reguladores de la mancomunidad, con la concurrencia de voluntades en la asamblea de la mancomunidad, sino que se requiere la voluntad expresa de todos los ayuntamientos, expresada en su órgano plenario, para que tal acuerdo surta efectos, con el riesgo de incurrir en una vulneración de la autonomía local de los municipios mancomunados. Para la reforma que aquí planteamos, esta sentencia nos permite extraer una conclusión

relevante dado que, si lo que pretendemos es dotar de mayor operatividad a este nuevo nivel que se constituya, lo más aconsejable parece fijar su elección democrática, y por tanto, también su capacidad independiente para tomar decisiones, en paralelo de los plenos de los ayuntamientos mancomunados, pues éstos ayuntamientos ya tendrían una representatividad directa y suficiente en el órgano u órganos de gobierno de la nueva entidad supramunicipal.

Además de reformar en el plano democrático, en caso de optar por la figura de las mancomunidades, sería muy conveniente reforzar y limitar algunas cuestiones clave para dotarlas de estabilidad y permanencia, y blindar así las garantías para el pequeño municipio, que es el más abundante en nuestro país y el que se encuentra en una situación de mayor vulnerabilidad. Mediante el instrumento que se considere más oportuno que, en nuestra opinión, debería proceder de las Comunidades Autónomas, se podría requerir una mayoría reforzada para proceder a la modificación del mapa mancomunado. De este modo se aseguraría un funcionamiento a más largo plazo de tales estructuras y se ofrecería una mayor estabilidad en el tiempo y seguridad jurídica a aquellos municipios que se encuentran en una situación más desventajosa.

Podrían emprenderse reformas complementarias a ésta, como la propugnada por el profesor Francisco Velasco Caballero, sobre la normalización jurídica de la posición funcional de los municipios cabecera de comarca respecto de los municipios más pequeños de su ámbito de influencia. Hemos de tener en cuenta que los municipios cabecera de comarca no tienen por qué coincidir con aquel en el que se sitúa el partido judicial, dado que ésta última se trata de una demarcación antiquísima, datada en 1834 y proveniente de la ordenación provincial creada por Javier de Burgos, que no está necesariamente actualizada⁵²¹. Con ello, se reconocería el derecho a los vecinos de los municipios colindantes de acceso a algunos servicios disponibles de modo más eficiente en el municipio principal de referencia, y el gasto adicional provocado por esta situación podría ser compensado a partir de transferencias de otros niveles de gobierno, bien provengan de la Diputación provincial, de la Comunidad Autónoma o del Estado⁵²², aspecto este último que requeriría una mención en el artículo 18 LRBRL.

Además, englobar algunos municipios que hasta ahora no están agrupados en ninguna estructura de cooperación interterritorial, incluso los más autónomos (por su demografía, medios, tamaño, etc.) podría beneficiar a los municipios colindantes más pequeños, y fortalecer más el principio de solidaridad (art. 138 CE) desde un punto de vista intermunicipal. Ello no tendría por qué perjudicar la autonomía política de los municipios grandes que procedan a agruparse bajo la estructura, que actualmente son capaces de autogestionarse en términos políticos, administrativos y financieros, sin necesidad de

⁵²¹ Ignacio Ballester Ros, “La nueva demarcación judicial”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 144 (1965): 875-887.

⁵²² Francisco Velasco Caballero, “Municipios pequeños, fusiones y alternativas comarcales”, *op.cit.*, pp.139-152.

recurrir a un ente supramunicipal. Cabe la posibilidad de reconocerles, de acuerdo con criterios objetivos, un estatuto distinto como cabeceras municipales o municipios tractores, con una regulación singular que permita compatibilizar su pertenencia a una entidad supramunicipal y, al mismo tiempo, mantener el grueso de su gestión política autónoma⁵²³. De proceder en tal sentido, a los pequeños municipios de alrededor se les ofrecería la posibilidad de contar con una mayor cobertura financiera.

Una tercera propuesta anexa a las dos anteriores es la de importar la figura italiana de *unioni dei comuni* en nuestro país, creando un híbrido entre la cooperación intermunicipal y las reformas de reordenación del territorio, de forma complementaria a las dos vías anteriores. La fórmula de *unioni dei comuni* fue establecida por primera vez en Italia en el año 1990, a través de la *Legge 8 giugno 1990, n. 142 di Ordinamento delle autonomie locali*. El objetivo del legislador estatal era impulsar las alternativas de reordenación del territorio a partir de fusiones municipales, utilizando la cooperación intermunicipal como paso intermedio antes de ejecutar los proyectos de fusión.

Lo que distingue a la fórmula *unioni dei comuni* de las demás reformas planteadas es que facilita el acercamiento previo de varios municipios sobre la base de una estructura de cooperación intermunicipal, pensada para funcionar a medio o corto plazo. En un principio el periodo temporal previsto en el ordenamiento jurídico italiano para el mantenimiento de la estructura de cooperación municipal era cinco años, y tras la expiración de tal periodo de tiempo la pretensión era que tales municipios se fusionasen. El resultado no necesariamente sería la fusión de los municipios, porque se previó que el proyecto de reordenación pudiera verse eventualmente frustrado. Ahora bien, en caso de que pasado tal periodo de 5 años no se procediese a la fusión, el ente de cooperación intermunicipal desaparecía y los municipios volverían a su estado original.

En 1990 se dispuso que esta modalidad de cooperación estuviese orientada sólo hacia los pequeños municipios, lo que inherentemente establecía limitaciones para aquellos municipios que, pese a querer formar parte de la entidad supramunicipal, no reuniesen los requisitos de población previstos para los pequeños municipios (de menos de 5.000 habitantes). Esta previsión se modificó con la reforma de 1999, a través de la *Legge 3 agosto 1999, n. 265, Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, que introdujo dos variaciones en vistas a una mayor prosperidad de esta fórmula y, consiguientemente, de las ulteriores fusiones municipales practicadas a tal efecto.

La primera consistió en dejar en manos de los municipios potencialmente fusionados el establecimiento del periodo de tiempo para el cual preveían que funcionase la unión como ente de cooperación intermunicipal. De tal forma que, mientras que en un primer momento la duración era taxativamente de 5 años, tras la entrada en vigor de la reforma, los municipios italianos pudieron comenzar a pactar un periodo temporal distinto, en

⁵²³ Francisco Velasco Caballero, “La planta local de España: criterios para la toma de decisiones”, *op.cit.*

función del acuerdo entre los distintos ayuntamientos afectados, lo cual, se reflejaría en el estatuto de la unión.

La segunda variación abrió la posibilidad de adherirse a la unión a todo tipo de municipios, con independencia de su población. Así, las combinaciones para la ejecución de fusiones municipales adquirirían una mayor coherencia y adaptación a la práctica, pues mientras que antes había una barrera de población para constituir la unión de municipios, tras la entrada en vigor de la ley de 1999 cualquier municipio, independientemente de sus habitantes, podía entrar a formar parte de una unión y más tarde fusionarse con el resto de los municipios integrados en la misma⁵²⁴.

En el caso español podría plantearse con algunas variaciones. En primer lugar, la constitución del ente de cooperación intermunicipal, que asumiese grandes objetivos prestacionales, habría de cumplir con los requisitos en relación con su democratización y también habría de reunir los medios necesarios para su funcionamiento efectivo. Si pasado el periodo de tiempo para el cual los municipios decidiesen plantearse la posibilidad de fusionar los municipios comprendidos bajo la estructura de cooperación se hubiese creado una cierta adscripción simbólica de la ciudadanía a una misma comunidad política, dados los lazos y el funcionamiento a partir de la estructura mancomunada o comarcalizada, los propios municipios podrían plantear el proyecto de fusión. Así, la reforma de reordenación partiría de los propios municipios, con acuerdo de las corporaciones y con la consiguiente participación de la ciudadanía en el proceso de fusión. En caso de fracasar el proyecto de fusión, el lugar de disolverse la estructura de cooperación, ésta podría seguir manteniéndose, previo intento de avanzar hacia objetivos más ambiciosos.

La figura de la unión de municipios podría, realmente, plantearse de un modo generalizado en toda España, dado que, la decisión final sobre si proceder a la fusión o no, además de que partiría de los propios municipios tras un periodo de prueba colectivamente consensuado, no tendría necesariamente por qué acabar con un resultado final taxativamente establecido en la norma, sino que tan solo se exigiese por vía legislativa, bien básica, bien autonómica, la necesidad de probar su funcionamiento. Innegablemente las reformas propuestas alcanzarían un mayor grado de legitimidad y, muy probablemente, de consolidación, si se planteasen de abajo hacia arriba. Los actores implicados en las reformas, en nuestra opinión, habrían de actuar de acuerdo con un proceso *bottom up*.

⁵²⁴ Marzia de Donno y Claudia Tubertini, “Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana”, *Rivista di studi giuridici e politici* 2 (2020): 297-321.; Luciano Vandelli, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n.56 commentata comma per comma* (Santarcangelo di Romagna: Maggioli, 2014); Luciano Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, Ottava edizione (Bologna: Il Mulino Manuali, 2021); Wladimiro Gasparri, *L’associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto* (Torino: G.Giappichelli, 2017); Giorgia Pavani, *El gobierno local. De los antiguos modelos europeos al nuevo paradigma latinoamericano, op.cit.*, especialmente a partir de la página 197.

Enlazando esto último con los actores implicados en las reformas propuestas, en lo que respecta al planteamiento de las fusiones, lo óptimo sería que en el primer periodo previsto para que éstas se produjesen de un modo voluntario, fuesen los propios municipios los que las planteasen para sí mismos llevando a cabo, con ayuda de los demás niveles de gobierno, una tarea de averiguación sobre los beneficios que reportarían las mismas en sus territorios y una labor de difusión acerca de las ventajas para su comunidad de vecinos.

El papel que pueden desempeñar las Comunidades Autónomas en el planteamiento de este tipo de reformas de reordenación es el de la fijación de los criterios objetivos sobre la base de los cuales sería beneficioso acometer las fusiones, en una tarea de coordinación con el Estado, previa fijación por este de un elenco de materias sobre las cuales habrían de incidir tales criterios objetivos, de un modo general. En este caso, creemos que es más beneficioso que éstos se establezcan concretamente desde las propias Comunidades Autónomas dado el elemento de geometría variable del territorio y de una mayor capacidad de adaptabilidad por parte del ente autonómico a las condiciones, necesidades, capacidades y situaciones particulares de cada entorno. La Comunidad Autónoma podría fijar un marco regulador, a través de una ley autonómica, en el cual, además de delimitar tales criterios objetivos, decidiera asimismo un límite temporal para la práctica de fusiones voluntarias y un término para la ejecución de fusiones forzosas, sobre la base previamente fijada por el Estado, y en el cual pudiera aumentar los incentivos económicos para la práctica de las fusiones.

Por su parte, el Estado tendría principalmente que acometer las reformas ya comentadas en relación con la legislación básica, fijar un periodo amplio de tiempo en el cual habrían de ejecutarse tales reformas en el conjunto del territorio nacional, ofreciendo cierto margen para su delimitación a las Comunidades Autónomas, y previendo fuertes incentivos económicos para aquellos municipios que se fusionasen en el primer periodo de tiempo previsto para la realización de fusiones voluntarias.

En lo que concierne a la cooperación intermunicipal, estimamos que el principal actor implicado en esta vía de reforma habrían de ser las Comunidades Autónomas, pues además de que son éstas las que disponen de la competencia en la materia, ya prevén algunas figuras singulares en sus territorios, cuya adaptación a las nuevas exigencias legislativas solo podrían realizarse desde el plano autonómico. Ello, sin perjuicio de introducir, también, las necesarias reformas en la LRBRL por parte del Estado, para permitir que estas entidades avancen en el plano democrático y asuman mayores responsabilidades.

Otra de las tareas que podría llevar a cabo el Estado es la de generalizar entidades más complejas que las que actualmente se regulan en la legislación básica, que ya están reguladas en sede de algunas Comunidades Autónomas (como las mancomunidades integrales), de cara a posibilitar que algunos entes autonómicos las desarrollen

internamente y sus municipios se acojan a los beneficios que reportan las mismas, previa reforma financiera y dotación, también, de incentivos para convertirse en éstas, de modo voluntario. Asimismo, la figura de la unión de municipios en España podría crearse mediante la legislación básica, dejando cierto margen de apreciación para su desarrollo en sede de las Comunidades Autónomas.

3.2.2. REFORZAR EL PRINCIPIO DE SUFICIENCIA FINANCIERA DE LAS HACIENDAS LOCALES (ART. 142 CE)

Las propuestas que expondremos a continuación, en relación con el refuerzo del principio de suficiencia financiera, han de venir guiadas por la simultaneidad de acción de los actores implicados. Esto es, en primer lugar, y dado que el texto constitucional no se opone a ello, debemos entender, en beneficio del principio de suficiencia financiera de las haciendas locales analizado desde una perspectiva municipalista, que los tres actores que son llamados a garantizar tal principio de acuerdo con lo prescrito en el artículo 142 CE deben acometer acciones que, de forma simultánea, y no alternativa, coadyuven al fortalecimiento de las haciendas municipales en todo el país. No solo es el municipio el que debe garantizarse a sí mismo la suficiencia de medios, sino al mismo tiempo, así habrán de procurarlo las Comunidades Autónomas y el Estado. El modo en el que habrían de realizarse todas las reformas que a continuación se explicarán desde cada escala de gobierno sería, por tanto, de un modo paralelo y a la mayor brevedad posible dado que, para poder incidir en otros aspectos clave de la planta local, como el plano competencial, es primordial preparar financieramente a nuestros municipios con el fin de hacerlos más capaces en relación con la gestión de lo público.

3.2.2.1. Replantear y reforzar los ingresos tributarios municipales

Sin perjuicio de la responsabilidad que le corresponde a las Comunidades Autónomas y al Estado en relación con la suficiencia financiera de las haciendas locales, hemos de prever una estrategia realista y garantista para el municipalismo. Durante los años de historia constitucional que nos preceden también ha habido disposiciones normativas, incluidas constitucionales, que han situado a los demás niveles de gobierno como protectores de la autonomía política y financiera del municipio y, pese a ello, burlar tales preceptos ha sido sencillo y recurrente. Esto significa que, ante la eventual posibilidad de que, pese a acometer reformas, las Comunidades Autónomas y el Estado puedan continuar no atendiendo correcta e integralmente sus responsabilidades como actores llamados a procurar la materialización del principio de suficiencia financiera, hemos de prever algunas posibilidades para que los propios municipios dispongan de vías adicionales para obtener ingresos que les permitan alcanzar, si no la suficiencia, al menos una mayor holgura en la extracción de ingresos, en comparación con la que disponen actualmente.

Existen muy pocos tributos de naturaleza municipal, y de esos pocos, encontramos problemáticas intrínsecas a la realidad de la planta local española, pues algunos como el Impuesto sobre Actividades Económicas (de exacción obligatoria) o el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (de carácter potestativo) están intrínsecamente vinculados al ciclo económico, es decir, al tejido económico presente en la zona de tributación. Esto significa que, en aquellos territorios donde el tejido económico sea menos activo, normalmente coincidente con el de la España rural, existen mayores resistencias para poder obtener ingresos provenientes de esas vías, lo cual perjudica más al pequeño municipio, que es el que se encuentra en una situación de mayor vulnerabilidad dentro de la planta local española.

Por tanto, la primera propuesta en el plano de las reformas tributarias desde el ámbito municipal debería incidir en un replanteamiento de los tributos de naturaleza municipal. El objetivo principal por realizar sería ofrecer una modificación tributaria con el fin de que los ingresos provenientes de este nivel se tornen en estables y los municipios no corran el riesgo de perder otra vía de ingresos por la situación de depresión económica, demográfica o laboral de la zona⁵²⁵.

Repensada la calificación de algunos tributos para su reubicación en sede municipal existe, en segundo lugar, la posibilidad de aumentar simultáneamente las figuras impositivas. Si el objetivo es que los municipios puedan procurar a través de sus propios ingresos una parte fundamental de sus haciendas, de tal modo que éstos les permitan cubrir el grueso de sus competencias, no vemos inconveniente en fijar una mayor cesta de tributos, que además esté más adaptada a las necesidades de la mayor parte de la administración local⁵²⁶. Eso sí, en caso de aumentar las figuras impositivas y, por tanto, ceder la gestión del tributo comprendida en sentido amplio, también sería necesario dotar de un mayor número personal especializado y técnico a los municipios, cuyas tareas se encaminen a la realización de estas labores.

⁵²⁵ Tómense, como ejemplo clarificador en materia tributaria, las propuestas realizadas en este sentido por la profesora Fátima Pablos Mateos, *Autonomía y suficiencia financiera de la hacienda municipal*, op.cit. pp. 455-496, en virtud del fortalecimiento de la suficiencia financiera de las haciendas municipales (142 CE).

⁵²⁶ De hecho, con Tomás Font y Llovet compartimos que el refuerzo de los ingresos tributarios propios que contribuya a unas mayores posibilidades de diseñar y ejecutar políticas en el municipio contribuirá a una mayor adecuación de nuestro ordenamiento jurídico a los ODS. Tomás Font y Llovet, “De la autonomía local al poder de las ciudades”, op.cit. p.132. Véase, asimismo, Manuel González Sánchez, “Reflexiones sobre la autonomía o suficiencia financiera de las corporaciones locales según la Constitución española”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* 29 (1986): 97-118.

3.2.2.2. Reforzar el principio de suficiencia financiera desde las CCAA: cumplimiento de responsabilidades constitucionales y adopción de una perspectiva garantista para con el principio de autonomía local

A las Comunidades Autónomas no hay que exigirles nada nuevo. El principal cometido que debería generalizarse en todo el país es que éstas cumplan con las obligaciones constitucionales que, de hecho, ya tienen encomendadas. Con la vigencia de la Constitución de 1978, prácticamente todas las reflexiones y los intentos de perfeccionamiento desde el ámbito territorial se han encaminado a mejorar la situación de las Comunidades Autónomas. Esta deuda sigue pendiente respecto del ámbito municipal y requiere de una acción simultánea por parte de todos los niveles de gobierno, incluido el autonómico que, hasta ahora, pese a haber sido el principal beneficiario de las políticas relacionadas con el perfeccionamiento de nuestro modelo territorial, no se ha responsabilizado correctamente de sus tareas constitucionales en beneficio del municipalismo.

La financiación autonómica hacia los entes municipales debe cumplir con las dos condiciones que se infieren del texto constitucional. En primer lugar, que articulen mecanismos de financiación incondicionada y, en segundo lugar, que tal financiación incondicionada sea, además, clara, automática, estable y sujeta a una cesta de ingresos tributarios suficientes como para financiar de un modo adecuado a sus entidades locales en función de las necesidades de cada territorio. Para ello, no basta con exigir que la mentada cesta de tributos esté compuesta por los tributos de naturaleza autonómica, sino por sus ingresos tributarios del tipo que sean, pues como hemos tenido ocasión de exponer, ni las propias Comunidades Autónomas podrían alcanzar su propia suficiencia financiera si fuere, únicamente, por los tributos autonómicos propios.

Por tanto, la primera medida que debería llevarse a cabo desde el nivel autonómico es la regulación de la Participación en los Ingresos de las Comunidades Autónomas (en adelante PICAs), de acuerdo con los parámetros de coparticipación incondicionada. Las PICAs, si se ajustan a los parámetros descritos, comenzarían a ser coherentes en relación con el nombre que reciben⁵²⁷, pues éstas hacen referencia a la participación en los ingresos tributarios de las Comunidades Autónomas, independientemente de la naturaleza del tributo al que se adscriba tal participación. Hemos de tener en cuenta que, para proceder a este modelo de financiación autonómica sería necesario eliminar el adjetivo “propios” de la dicción del precepto número 39 de la LRHHLL.

⁵²⁷ José Miguel Martín Rodríguez, “La participación de las entidades locales en los tributos de las comunidades autónomas: la hora de la verdad”, *Cuadernos de Derecho Local* 24 (2010): 101-143. En la página 102, el autor explica su declinación por no emplear tal terminología dado que, el artículo 142 CE no expresa que deba procurarse cualquier participación por parte de las Entidades Locales en los ingresos de la Comunidad Autónoma, sino que especifica que serán en los ingresos tributarios. La expresión PICA, ha sido ampliamente difundida por economistas, pero en términos jurídico-constitucionales es imprecisa.

Con el fin de ofrecer mayores garantías al cumplimiento de esta idea, y dado que el Estado es, de acuerdo con el art. 149.1. 14ª CE el responsable de la Hacienda General en España, podría disponerse, previsiblemente en la LOFCA, la posibilidad de articular mecanismos de responsabilidad solidaria entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la deuda que éstas contraigan con sus entidades locales, en el marco del artículo 142 CE⁵²⁸. En la articulación de este mecanismo, ante el eventual incumplimiento de sus responsabilidades por parte de una Comunidad Autónoma sería, en su defecto, el Estado quien respondería de su deuda en beneficio de la entidad local. El Estado, no obstante, podría como máximo responder ante la deuda con un importe proporcional a una parte de las transferencias estatales que le correspondan a la Comunidad Autónoma de que se trate, disponiendo un techo límite para responder ante la deuda contraída por el ente autonómico con sus municipios, teniendo como consecuencia la pérdida proporcional a esa financiación estatal hacia la Comunidad Autónoma, dada su compensación en beneficio del ente local. Sabemos que una medida de análoga pretensión y funcionamiento al que aquí proponemos fue declarada inconstitucional en la STC 41/2016, tal y como enunciamos en el segundo capítulo de la tesis doctoral. No obstante, insistimos no solo en la adecuación de esta medida al texto constitucional sino también en su conveniencia, tal y como propugna Francisco Javier Durán⁵²⁹.

Aunque es cierto que esta medida podría incidir en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, no es menos cierto que el incumplimiento de las responsabilidades autonómicas para con sus municipios lleva, desde la misma vigencia del texto constitucional, provocando perjuicios evidentes en la autonomía financiera de los municipios. Ante el incumplimiento, ya casi permanente y naturalizado de los entes autonómicos hacia sus municipios, parece lógico situar al Estado como el responsable de articular mecanismos de garantía en todo el territorio, en tanto en cuanto a él le corresponde coordinar la Hacienda General en todo el país⁵³⁰. Dicho con otras palabras, es al Estado a quien debemos encomendar la limitación del ejercicio de las Comunidades Autónomas, ante eventuales vulneraciones de la suficiencia financiera de las haciendas locales, con el objetivo de ofrecer garantías de cumplimiento del art. 142 CE y de realizar

⁵²⁸ Encontramos viable esta interpretación con base en la jurisprudencia constitucional sentada en la materia. En la STC 233/1999, el TC mantuvo que “es precisamente el legislador estatal en este caso, ya que se trata de fondos mediante los que se pretende posibilitar al conjunto de las Corporaciones Locales y a cada una de ellas el ejercicio de la autonomía constitucionalmente garantizada, a quien incumbe, en virtud de aquella reserva de Ley, a través de la actividad legislativa, dar efectividad a los principios de suficiencia de las Haciendas locales (art.142 C.E.) y de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 C.E.) mediante la determinación de unos criterios homogéneos y uniformes de distribución entre los distintos Entes locales de su participación en los ingresos del Estado” (FJ 31). Esta línea jurisprudencial ha tenido cierta continuidad en la jurisprudencia constitucional en la materia. Véanse, en esta línea: SSTC 48/2004; 184/2011; 152/2016; y 82/2020.

⁵²⁹ Francisco Javier Durán, “La suficiencia de medios en la Ley 3/2019...” *op.cit.*

⁵³⁰ Elena Manzano Silva, “La reforma de la financiación autonómica ante la cohesión territorial y demográfica de España”, en Gabriel Moreno González (dir.), *Reformas para la cohesión territorial de España*, *op.cit.*, pp.109-124.

el principio de solidaridad interterritorial entre los distintos niveles de nuestro modelo territorial.

Otra posibilidad relacionada con la materialización del art. 142 CE es la de activar instrumentos de participación de las Haciendas locales en la recaudación tributaria de las CCAA, aplicando modelos de coordinación financiera vertical entre las haciendas de distinto ámbito territorial, tal y como propugna el profesor Jesús Ramos Prieto. Para que las transferencias intergubernamentales cumplan su cometido, y se ajusten en mayor medida a las exigencias jurídicas tanto en lo que respecta al objeto del principio de suficiencia como en lo que concierne a una mayor certeza jurídica en su previsión, sería necesario realizar una delimitación del objeto de la participación, la cual, habría de enmarcarse en los ingresos tributarios de las Comunidades Autónomas. La primera vía posible para articular tal participación sería a través de un fondo de financiación cuya dotación quede vinculada a la evolución del rendimiento de una amplia cesta de ingresos tributarios de las Comunidades Autónomas. La segunda vía sería la de reconocer a las entidades locales una participación específica en la cesta de impuestos que se determine, cuyo rendimiento sea significativo, estable y susceptible de una fácil atribución territorial, opción similar a la ya planteada en líneas anteriores. De decantarnos por este modelo, habría de tenerse en cuenta muchos aspectos en cuya definición, delimitación o aclaración serían altamente convenientes para ofrecer garantías de funcionamiento a este nuevo modelo, tales como definición de un horizonte temporal mínimo de vigencia; estabilidad en su aplicación; sencillez y transparencia en las reglas de dotación y reparto a las entidades beneficiarias; seguridad y regularidad en el abono de las transferencias; automatismo en la cuantificación de la dotación global de la participación en cada ejercicio; distribución de los recursos coparticipados conforme a criterios objetivos y estables; o, del mismo modo, observancia del principio de lealtad institucional⁵³¹.

No olvidemos que las reformas que se realicen en relación con la planta local, bien apostando por la reordenación del territorio o bien, con más motivo, apostando por la cooperación intermunicipal, requerirán de un empleo de recursos proporcionales provenientes, también, de las Comunidades Autónomas. Si, por ejemplo, se favoreciese la creación de las comarcas, éstas tendrían que venir financiadas en su mayor parte por las Comunidades Autónomas. No nos olvidemos de que una lectura rigurosa del artículo 142 CE permitiría colocar como beneficiarias del principio de suficiencia financiera a las haciendas de las estructuras de cooperación intermunicipal, pues también son haciendas locales. Las propuestas que incidan en la mejora de la fragmentación de la planta local necesitan una coordinación de los recursos disponibles por parte de todos los niveles de gobierno, que se ajusten a las capacidades de cada nivel y a las necesidades de los nuevos entes locales resultantes de la ejecución de tales reformas. Y, por supuesto, una mayor implicación, incluyendo el plano financiero, por parte de los actores que lideren la iniciativa de reforma.

⁵³¹ Jesús Ramos Prieto, “El necesario desarrollo normativo de la participación en los tributos de las comunidades autónomas”, *op.cit.*, pp. 183-204.

Las Comunidades Autónomas, además, pueden tratar de establecer a través de la fiscalidad elementos que tengan por objeto afrontar el reto demográfico y revertir la despoblación de las zonas más afectadas dentro de su comunidad. Por ejemplo, ofreciendo beneficios fiscales o aplicando modelos de fiscalidad diferenciada, basándonos en la experiencia de países homólogos como Portugal, pero adaptando tales medidas a las peculiaridades de nuestro Estado autonómico. Las Comunidades Autónomas podrían implementar medidas de acción fiscal positiva para corregir desigualdades territoriales y promover una mayor equidad y cohesión económica y social.

Un ejemplo al respecto sería la *Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha*, que además de prever la aprobación de beneficios fiscales afectando tanto a tributos propios como a cedidos en beneficio de las personas que residan en las zonas rurales más afectadas por la despoblación de la región, establece una deducción de un porcentaje de la cuota íntegra autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) a favor de los contribuyentes que tengan su residencia habitual y efectiva en las zonas escasamente pobladas (art. 12), entre otras medidas especialmente interesantes que redundarían en consecuencias muy beneficiosas para fijar población en el pequeño municipio.

Del mismo modo, las medidas emprendidas en relación con la fiscalidad diferenciada, que no tienen por qué impulsarse solo desde las CCAA, sino también y muy convenientemente desde el Estado, ya han reportado buenos resultados en Francia y en Portugal, aspecto que dota de una mayor solidez a la propuesta en beneficio de la revitalización de las zonas rurales, más necesitadas de su mejora en el plano financiero⁵³². Todo lo cual tendría repercusiones evidentes en el principio de autonomía local, facilitando la fijación de población en los territorios más despoblados y contribuyendo a una mayor redistribución de la población y de la riqueza del país.

Sea como fuere, las Comunidades Autónomas no pueden seguir manteniendo el mismo modelo de financiación que el que, generalmente, continua en vigor hasta la fecha en la mayor parte del territorio nacional. No basta con que éstas ofrezcan financiación en forma de subvenciones, o que, incluso ofreciendo financiación incondicionada, continúen decidiendo discrecionalmente el importe que ceden a sus municipios. Han de comenzar a responder de un modo más ajustado al texto constitucional, adaptado a las necesidades de su territorio, y a situarse como verdaderas garantes de la suficiencia financiera de las haciendas locales.

⁵³² José Francisco Sedeño López, *Instrumentos financieros y tributarios frente a la despoblación: Retos y oportunidades en el contexto del teletrabajo* (Barcelona: Atelier, 2022); Fátima Pablos Mateos, “El marco normativo europeo ante la despoblación: hacia una fiscalidad diferenciada”, en Gabriel Moreno González (dir.) *Reformas para la cohesión territorial de España*, op.cit., pp.125-138.

3.2.2.3. Reforzar la materialización del art. 142 CE desde el Estado: la introducción de diversas variables relacionadas con el reto demográfico a la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y aumentar el importe de las PIE

El principal reto pendiente en las transferencias estatales hacia las entidades locales es su adaptación a la realidad de los municipios españoles. A diferencia de lo que ocurre con las Comunidades Autónomas, el Estado sí cumple con sus responsabilidades derivadas del artículo 142 CE. No obstante, el sistema de financiación estatal hacia las entidades locales se ha ido previendo muy al margen de las peculiaridades y de la geometría variable presente en el país, así como de los fenómenos cuya presencia, cada vez más acusada, ha ido causando graves perjuicios para según qué zonas del territorio nacional. En virtud de lo anterior, observamos que el principal cometido del Estado en esta materia es el de perfeccionar y adaptar a los nuevos retos territoriales la financiación que transfiere hacia sus entidades locales. Existen muchas potencialidades que desplegar en la financiación estatal, pues la previsión de un buen modelo podría coadyuvar no solo a mejorar la suficiencia financiera de los municipios, sino también a mitigar otros fenómenos como el reto demográfico.

En este orden de cosas, la primera cuestión en la que se habría de incidir es en el reparto de la financiación estatal hacia las entidades locales establecido en la LRHLL. El grueso de la financiación estatal no puede seguir dependiendo, en más de un 70%, de la variable de población, pues con ello lo que estamos propiciando es que los territorios más deprimidos demográficamente, que también suelen ser los más afectados por el inframunicipalismo, no encuentren el auxilio suficiente en las transferencias estatales y, por tanto, no se materialice el mandato del artículo 142 CE ni el derivado del principio de solidaridad que permea toda la Constitución. Para procurar de forma más efectiva la suficiencia financiera de las haciendas locales, el papel crucial que puede desempeñar el Estado es el de rebajar el porcentaje de financiación dependiente únicamente del número de población e introducir otras variables relacionadas con el reto demográfico y con el inframunicipalismo⁵³³.

Estas variables deberían prever la posibilidad de acrecentar las transferencias estatales, especialmente, en aquellos territorios de tendencia demográfica negativa o muy acusadamente negativa. De tal modo que, tras haber establecido unos criterios objetivos relacionados con la situación deficitaria en el plano demográfico, económico y material, se posibilitase la obtención de una dotación económica adicional en beneficio de los municipios que reúnan tales condiciones. La recepción de incentivos económicos suficientes para poder desarrollar activamente el tejido económico de la zona y atraer, así, a un mayor número de habitantes para fijar su residencia en tal municipio, conseguiría incidir de un modo transversal y permitiría mitigar los efectos de los dos fenómenos más perniciosos para la planta local española. En estos casos, previo estudio de la tendencia

⁵³³ César Martínez Sánchez, “La necesaria revisión del sistema de financiación local para combatir la despoblación”, *op.cit.* pp.265-268.

demográfica y de la masa crítica suficiente para la prosperidad de los municipios formantes de la planta local en España, el Estado a través del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico con colaboradores muy necesarios en el desempeño de esta tarea como la FEMP, podría prever que un porcentaje de las transferencias estatales se incremente para evitar el empeoramiento de muchos municipios.

Las medidas articuladas por las Comunidades Autónomas en virtud de los beneficios fiscales en relación con la despoblación o con la incorporación de elementos de fiscalidad diferenciada, serán un complemento muy aconsejable. Que éstas se desarrollen desde el nivel autonómico no obsta a su posible introducción, también, desde la instancia central. Partiéndose de medidas ya incorporadas a leyes pioneras como la ya mentada *Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha*, se podría evaluar la conveniencia de generalizar desde la legislación estatal algunos conceptos como el de residencia o estancia efectiva⁵³⁴ con el fin de fomentar la fijación de población en las zonas más deprimidas desde el plano demográfico. Para ello, podrían preverse beneficios fiscales provenientes del Estado sobre impuestos tan importantes como el IRPF, destinados a aquellas personas cuya residencia efectiva se sitúe en las zonas demográficamente deprimidas.

Tras la reforma articulada en la LRHHLL, con el fin de introducir la posibilidad de beneficiar a aquellos municipios más afectados por el reto demográfico, otra de las cuestiones que habría de asumir el Estado para contrarrestar el déficit endémico de las haciendas locales, es reforzar la cuantía de los PIE, al menos, de un modo temporal hasta cerciorarse de que todas las Comunidades Autónomas cumplen con sus obligaciones en relación con el artículo 142 CE, y las haciendas locales progresan hacia la suficiencia de medios real en relación con la gestión de los intereses locales.

Una de las vías a partir de las cuales podría canalizarse un incremento de las transferencias del Estado hacia las entidades locales es disminuyendo el porcentaje de financiación condicionada. Para tomarse en serio la autonomía local y procurar que los municipios cumplan con el papel constitucional que les corresponde, el porcentaje de subvenciones, ayudas u otras transferencias condicionadas, pese a que no estimamos que deba desaparecer, sí debería comenzar a canalizarse hacia vías que permitan más margen de

⁵³⁴ El artículo 5 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, define como estancia efectiva en un municipio castellanomanchego: “aquella que pueda acreditarse con la certificación de los respectivos padrones municipales y que coincida con los siguientes indicadores de permanencia en el municipio: – Certificación de tarjeta sanitaria, adscrita al centro de salud asignado en la zona básica de salud de pertenencia del municipio donde se encuentra empadronada. – Certificación, en su caso, de que las personas menores de edad, en edad de escolarización obligatoria, cuentan con una matrícula en alguno de los centros educativos de la localidad de referencia, para el municipio donde se encuentren empadronadas”.

decisión por parte de los entes municipales beneficiarios y una mayor adecuación del régimen local español a la CEAL.

En caso de acometer reformas de reordenación de forma conjunta con reformas en la financiación local, la inversión inicial del Estado debe ser generosa porque el ahorro que produciría una planta local renovada a largo plazo sería proporcional al aporte adicional que se transfiriese a los municipios potencialmente fusionados. Y lo mismo es predicable respecto de la financiación hacia las entidades supramunicipales pues, para el caso en el que éstas asumiesen más responsabilidades, de una mayor envergadura, su financiación habría de ser incondicionada, coparticipada (142 CE) y proporcional a los nuevos objetivos que se les asignen. Recordemos que el artículo 142 CE hace mención a las haciendas locales sin distinguir qué entes son formantes de la planta local española. Si la planta local requiere de la creación de nuevas estructuras para poder seguir manteniendo el Estado social en el nivel municipal, tanto los propios municipios, como las Comunidades Autónomas y el Estado son responsables de la realización de esta tarea, por mandato expreso del texto constitucional.

3.2.2.4. Completar el modelo de financiación hacia las entidades municipales con otros principios adyacentes: solidaridad, proporcionalidad y diferenciación local

3.2.2.4.1. Principio de solidaridad intraterritorial e interterritorial

El fortalecimiento del principio de solidaridad ha de reivindicarse, especialmente, en el plano intraterritorial, aunque también desde el plano interterritorial⁵³⁵. Con el primer plano, el intraterritorial, nos referimos a la solidaridad que se realiza desde un determinado territorio en beneficio de los demás entes territoriales en los que se divide internamente. La riqueza del país ha de redistribuirse en beneficio de la ciudadanía, lo cual, determina el sinsentido de tener unidades de gobierno excesivamente ricas y otras excesivamente pobres (art. 138.2 CE). La materialización de esta situación no solo no contribuye a realizar el Estado social, sino que entorpece su garantía y elimina las posibilidades de que todos los niveles de gobierno actúen para garantizar la materialización de los derechos y el acceso a servicios en todo el territorio nacional, colocando a la ciudadanía como perjudicada y no como beneficiaria de la redistribución de los recursos del Estado.

⁵³⁵ Carlos de Cabo Martín, “La solidaridad como principio constitucional en el actual horizonte reformista”, en Miguel Ángel García Herrera (coord.), *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad* (Madrid: COLEX: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2005), pp. 377-390; Carlos de Cabo Martín, *Teoría Constitucional de la Solidaridad* (Madrid: Marcial Pons, 2006); Joaquín García Morillo, Pablo Pérez Tremps y Juan Zornoza Pérez, *Constitución y financiación autonómica* (Valencia: Tirant lo Blanch, 1998); Javier Tajadura Tejada, “El principio de solidaridad en el Estado Autonómico”, *Cuadernos de Derecho Público* 33 (2007): 69-102; Gabriel Moreno González y Fátima Pablos (dirs.), *Las políticas de solidaridad ante el reto demográfico y territorial* (Pamplona: Aranzadi, 2023).

La solidaridad intraterritorial ha de introducirse en las reformas de la financiación estatal hacia sus entidades territoriales, y en la financiación que articulan las propias Comunidades Autónomas hacia sus municipios, debido al anterior motivo. En otros términos, cuando un nivel de gobierno, concretamente el más cercano a la ciudadanía, es especialmente deficitario, quien pierde no es ese nivel de gobierno en concreto, es, primero, la ciudadanía afectada, y segundo, el Estado en todo su conjunto. Todos los niveles de gobierno forman parte de una estructura más grande que aspira a funcionar como distintos engranajes de una misma maquinaria. El nivel local no actúa frente al nivel autonómico, ni frente al nacional, sino dentro del mismo y con la pretensión de contribuir a una mejora de la administración pública y sus prestaciones globalmente consideradas.

Una de las posibles herramientas que, a estos efectos, podría canalizar mejores resultados desde el prisma de la solidaridad entre la España urbana y la rural es el Mecanismo Rural de Garantía, cuya regulación depende de la escala central. El Mecanismo Rural de Garantía nos ofrece la posibilidad de adaptar buena parte del ordenamiento jurídico, que suele elaborarse desde un punto de vista urbano-céntrico, al resto de realidades, especialmente, la de la España rural⁵³⁶. La idea, llegados a este punto, sería que el Mecanismo Rural de Garantía permita evaluar si los recursos disponibles en sede de un municipio son suficientes para el desarrollo de una tarea asignada al mismo de acuerdo con una nueva disposición legislativa. En caso de que tal evaluación tenga un resultado negativo, es decir, que se llegue a la conclusión de que no se disponen de los recursos suficientes (tanto humanos, como materiales o económicos) para el desarrollo de una concreta labor, sería conveniente que tal disposición normativa también prevea su compensación, dotando al municipio de los medios suficientes y proporcionales al desempeño de la tarea oportuna. El Mecanismo Rural de Garantía no solo habría de incidir en el reparto de fondos para el cumplimiento de según qué responsabilidades y necesidades en las nuevas medidas legislativas que entren en vigor, sino también sería óptimo revisar mucha legislación que es clave en el ámbito local, y cuya adaptación al principio de diferenciación local no se ha producido. No podemos conformarnos con que solo sea la nueva legislación la que aspire a incorporar la perspectiva de ruralidad, sino que ésta debe ser incorporada al ordenamiento jurídico en todo su conjunto.

El segundo de los planos a los que hacíamos referencia, esto es, al interterritorial, se refiere a la necesidad de redistribuir la riqueza entre sujetos de la misma escala. Actualmente, la fotografía más desigual en el plano de los recursos económicos, dentro del nivel municipal, la encontramos en la comparación entre los espacios urbanos (especialmente los más grandes) y los espacios rurales, donde existe todo un abismo en relación con sus posibilidades presupuestarias y de financiación. Por eso, no bastaría, para fortalecer el principio de solidaridad con la reforma de la LRHHLL, sino que también ha de ahondarse en mecanismos que velen por el desarrollo equilibrado del territorio y sean

⁵³⁶ Francisco Javier Sanz Larruga (et.al), “El «Rural Proofing» o «Mecanismo rural de garantía» como instrumento de dinamización de las áreas rurales”, *op.cit.*, pp. 117-156.

capaces de asegurar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales previstas en la materia (vgr. 138.2, 139, 142 CE).

La consolidación de la solidaridad interterritorial desde el ámbito municipal puede realizarse, como de hecho ya se hace en nuestro país, a través de las estructuras de cooperación intermunicipal. Éstas, con la necesaria introducción de algunas mejoras en el sentido ya esgrimido, que les doten de la estabilidad jurídica necesaria, son instrumentos muy útiles para evitar la concentración de recursos económicos en algunos municipios. De ahí nuestra apuesta por la consolidación estas estructuras para reforzar el Estado social desde un punto de vista integral. La mejora de la cooperación intermunicipal, junto con nuevos modelos de financiación más adaptados a las necesidades de la planta local española, podrían mejorar extraordinariamente las posibilidades de actuación de estos entes, fomentar una presencia equilibrada de la ciudadanía en el territorio y ampliar las posibilidades de aumentar el tejido activo de las zonas más deprimidas, lo cual, acabaría revertiendo en considerables mejoras y oportunidades para nuestro país en todo su conjunto.

3.2.2.4.2. Principio de proporcionalidad

Los recursos de que disponen las entidades territoriales en España, además de estar sometidos al principio de solidaridad, han de ajustarse al principio de proporcionalidad⁵³⁷. La convivencia de entes con extraordinaria financiación y escuetas funciones y de entes con insuficiente financiación en comparación con sus posibilidades políticas y competenciales ha de corregirse.

Las reformas en materia de financiación, y en general, de medios (materiales, humanos, competenciales, etc.) a favor del municipio, bien provenientes del nivel local, bien autonómico, o bien nacional, han de estar necesariamente guiadas por el prisma de la proporcionalidad. Los recursos disponibles no solo hacen referencia a la cuestión económica, sino también a la capacidad y a la disposición de medios materiales. El principio de proporcionalidad, realmente, no solo consiste en dotar a los municipios de mayor financiación, sino también, de mayor escala y de mayor personal técnico a su servicio para poder rentabilizar tales recursos económicos y que éstos, finalmente, redunden en un correcto desempeño de sus funciones. Los medios han de ser correlativos a los fines que se persiguen, de lo contrario, la gestión autónoma de los intereses es impracticable.

⁵³⁷ Luis Ignacio Ortega Álvarez, “El principio de proporcionalidad como garante de la autonomía local”, *Anuario de Gobierno Local* 1 (1997): 99-116; Daniel Sarmiento, “El principio de proporcionalidad y la defensa de la autonomía local”, *Revista de Administración Pública* 162 (2003): 145-171; Javier García Roca, “Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (un desarrollo constitucional pendiente), *op.cit.*, pp. 13-66.

Por lo tanto, aunque su materialización sea especialmente necesaria desde el prisma de la suficiencia financiera, el principio de proporcionalidad ha de incorporarse de un modo transversal al ordenamiento jurídico en beneficio del municipalismo.

3.2.2.4.3. Principio de diferenciación local

El Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo ha incorporado tímidamente el principio de diferenciación local, en relación con el ámbito competencial a escala local, a través de un nuevo apartado añadido al artículo 25 LRBRL, pero no ha extendido este principio al ámbito financiero. Realmente, el principio de diferenciación local podría entenderse asumido en nuestras propuestas sobre la introducción de variables relacionadas con el reto demográfico a partir de la LRHHLL. Ahora bien, sin perjuicio de las mismas, nada obsta a incorporar tal principio, también, en la LRHHLL, para darle una mayor consistencia y soporte jurídico, abriendo la posibilidad de que las variables evolucionen a medida que se sucedan nuevos fenómenos en la planta local, una vez realizadas las reformas pertinentes. De tal modo que, si hoy uno de los principales problemas que promueve la planta local es la despoblación y el inframunicipalismo, pero mañana surgieran problemáticas distintas, el Estado debería disponer de cierto margen de maniobra, previendo unas variables a modo de *numerus apertus*, para responder ante la eventual afectación de los municipios españoles por nuevas circunstancias, pero siempre aplicando una perspectiva garantista para con la autonomía local.

El principio de diferenciación local trata de poner de manifiesto que la realidad con la que conviven los municipios españoles es altamente diversa, tanto como sus necesidades, peculiaridades y capacidades. En el plano de la financiación consolidar este principio es especialmente importante porque actúa como antesala al plano competencial. En otras palabras, este principio ha de establecerse y garantizarse teniendo en cuenta ambos parámetros, el político y el financiero, pues si solo se prevé desde la posibilidad de asumir mayores cuotas competenciales, y no se contempla desde el plano de los recursos disponibles, proporcionales y adaptados a los entes que reciban nuevas responsabilidades, la situación de vulnerabilidad seguirá siendo manifiesta.

Por su parte, las Comunidades Autónomas también pueden incorporar a las PICAs el principio de diferenciación local, de un modo más ajustado a la geometría variable de sus correspondientes territorios. De tal forma que, podrían contribuir a afrontar el inframunicipalismo y el reto demográfico aportando más recursos allí donde sea más necesario, cuyo destino se oriente a fortalecer la autonomía local de los municipios que más auxilio requieren.

El principio de diferenciación local, asimismo, puede hacerse extensivo a las entidades de cooperación intermunicipal, por lo que, una lectura conjunta del principio de

solidaridad, proporcionalidad y diferenciación local, podría colocar a las Comunidades Autónomas como garantes de la suficiencia financiera de las haciendas de las entidades supramunicipales en aquellos casos en los cuales éstas se encuentren especialmente afectadas por el reducido número de miembros que la forman y/o por la escasez de sus recursos.

3.2.3. REFORMA EN EL PLANO COMPETENCIAL: ACLARACIÓN DEL MARCO COMPETENCIAL LOCAL E IMPULSO DE LA SEGUNDA DESCENTRALIZACIÓN A FAVOR DEL MUNICIPIO

Cualquier reforma del régimen competencial que incida en un aumento de competencias de las corporaciones municipales ha de venir forzosamente acompañada de una reforma en el plano financiero. Si hay algo que hemos tratado de evidenciar en este capítulo (y en los anteriores) es que la suficiencia financiera de las haciendas locales constituye un prerequisite para la materialización de la autonomía política, esencial, esta última, para un correcto desempeño de las funciones asignadas al nivel municipal.

Del mismo modo, la propuesta financiera deberá modularse en función de la reforma competencial que se realice. Si la reforma financiera, tan solo, se enfoca en garantizar la suficiencia financiera de un modo débil, de tal manera que, pese a introducirla, incide mínimamente para garantizar que los municipios o las estructuras de cooperación intermunicipal puedan prestar aquellas competencias ya asignadas por el ordenamiento jurídico, no merecería la pena ahondar en una segunda descentralización en favor del municipio porque el resultado sería volver a situar a esta entidad en el mismo punto de partida. De lo contrario, si previa reforma competencial se realizasen otras reformas de amplio calado que garantizasen más medios materiales y capacidad suficiente por parte del nivel municipal a raíz de su especial influencia en el plano financiero y de reordenación territorial, el municipio estaría preparado para asumir una verdadera segunda descentralización, parangonable, de acuerdo con su escala y posibilidades desde el plano constitucional, a la que se produjo con las Comunidades Autónomas en los primeros años de vigencia del texto constitucional de 1978.

Evidentemente, en nuestro caso, creemos que la opción óptima es seguir la secuencia de reformas que estamos enumerando, para obtener un resultado más equilibrado, más propenso a garantizar el Estado social en todo el territorio, y más rentable y sostenible en el plano social, político y económico. No obstante, creemos que, ante la imposibilidad de acometerlas todas ellas, es conveniente, al menos, practicar alguna de ellas, siendo en todo caso, inviable, impulsar la reforma competencial que a continuación proponemos sin incidir de forma previa o paralela en el plano de la suficiencia financiera.

3.2.3.1. Un mayor protagonismo de las CCAA en la regulación de sus entidades locales y una atemperación del protagonismo del Estado

Una reforma del modelo competencial local debería abrir el margen constitucional de acción en beneficio de una mayor regulación autonómica, y atemperar el protagonismo que el Estado ha venido ejerciendo sobre el régimen local desde la instancia central. Hasta ahora, la tensión entre el artículo 148.1.2ª CE y 149.1. 18ª CE ha servido como pretexto, tanto en lo que concierne al Estado como en lo que respecta a las Comunidades Autónomas, para disputarse entre sí la regulación del régimen local como si éste se tratase de un título competencial, sin que al hilo de tales debates se produjese una verdadera reflexión de fondo acerca de cómo podría asegurarse de manera más efectiva el autogobierno del municipio, su autoadministración y su suficiencia de medios, que han sido principios desatendidos por ambos niveles de gobierno⁵³⁸.

Al Estado hemos de reprocharle que, en tal disputa, haya casi monopolizado a través de la legislación básica, extensa, minuciosa y con una mejorable técnica legislativa la regulación de la realidad de 8.132 municipios. Y a las Comunidades Autónomas hemos de criticarles que, pese a haber tratado de regular en mayor medida el régimen local, no se hayan centrado en una de sus expresas obligaciones constitucionales, otorgando la financiación que sus municipios necesitaban para poder salir de su gravosa situación de inframunicipalismo. La posibilidad de aumentar el margen de regulación estatutaria o autonómica sobre las entidades locales debe ser precedida de una regulación autonómica encaminada a garantizar la suficiencia financiera de sus municipios mediante mecanismos de coparticipación incondicionada. Lo que sería del todo indeseable es que se ampliase el margen de regulación de las Comunidades Autónomas sobre el régimen local, al tiempo que se permite el incumplimiento de sus responsabilidades financieras, expresamente previstas en el texto constitucional.

Ahora bien, si así fuese, y se generalizase la regulación adecuada de las PICAs en España, creemos conveniente bien que se reforme la LRBRL, cediendo parte de su contenido a una regulación autonómica, capaz de incidir de un modo más adecuado a las necesidades del territorio, y/o bien se limite la eficacia normativa de la LRBRL en beneficio de los Estatutos de Autonomía. Si nos situásemos en un eventual escenario más favorable a la ampliación competencial de las Comunidades Autónomas sobre el régimen local (art. 148.1.2ª CE), la contradicción entre legislación básica y estatutaria⁵³⁹, podría resolverse priorizando a la segunda⁵⁴⁰, bajo el mismo prisma que ha guiado la introducción mediante

⁵³⁸ Francisco Caamaño Domínguez “Autonomía local y constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato”, *op.cit.*, pp.161-188.

⁵³⁹ Tal y como determina Juan Luis Requejo Pagés, los Estatutos de Autonomía son un lugar adecuado para definir y atribuir competencias a los entes locales y no solo para centrarse en “las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de régimen local”, en Juan Luis Requejo Pagés, “Garantía de la autonomía local y estatutos de autonomía”, *op.cit.* p. 53.

⁵⁴⁰ Juan José Solozábal Echavarría, “El marco estatutario del régimen local”, *op.cit.*; Vicente Álvarez, *op.cit.*

el Real Decreto-Ley 6/2023 de la Disposición Adicional 17ª LRBRL⁵⁴¹ pero, no haciendo únicamente beneficiarios de la medida a los municipios catalanes, sino a todos los municipios españoles.

Nuestra pretensión no es crear, con una reforma del régimen competencial, otro nuevo monopolio sobre la regulación del régimen local, esta vez en sede autonómica, para crear una especie de centralismo autonómico en la materia⁵⁴² que conllevaría, a su vez, una fragmentación regionalizada de la regulación local. Se trata de posibilitar un mayor margen de apreciación por parte de los entes autonómicos, con el fin de que la regulación del régimen local sea más coherente, más equilibrada en relación con los actores que intervienen en su establecimiento en virtud del principio de descentralización, y con la capacidad de prever algunas de las específicas necesidades de la planta local española en según qué zona nos situemos, cuestión esta última más fácilmente practicable desde las autonomías que desde la instancia central.

A las amplias prerrogativas del Estado en materia de régimen local subyace la ficción de que todos los municipios españoles pueden recibir el mismo tratamiento por parte del ordenamiento jurídico. O que, a lo sumo, se podrán establecer diferencias en función de la variable demográfica presente en un concreto término municipal, siendo siempre el perjudicado en este razonamiento, el pequeño municipio. Este tratamiento ofrece problemas evidentes porque la geometría variable del país, y las peculiaridades culturales, históricas, demográficas, etc. requieren, también, un tratamiento heterogéneo y capaz de adaptarse a tantas realidades locales como sea posible, sin necesariamente crear privilegios en el tratamiento jurídico ofrecido a según qué zonas del país. La ultrafragmentación de la planta local aconseja que sean niveles más cercanos a la misma los que también posean más capacidad de regular los aspectos determinantes en su gestión diaria, tanto por la posibilidad de conocer mejor y adaptar más la regulación respectiva, como por las facilidades para establecer procesos comunicativos y canales de información que procuren un punto de vista más realista en la regulación del régimen local.

Existe una base constitucional suficiente que permitiría profundizar en la regulación autonómica del régimen local, dado que así lo expresa el artículo 148.1.2ª CE⁵⁴³. El modo óptimo de realizar esta modificación más favorable desde el ámbito competencial para

⁵⁴¹ La disposición adicional decimoséptima de la LRBRL, referente a los derechos históricos de Cataluña, puede leerse así: “Las previsiones de esta Ley se aplicarán respetando en todo caso la posición singular en materia de sistema institucional recogida en el artículo 5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, así como las competencias exclusivas y compartidas en materia de régimen local y organización territorial previstas en dicho Estatuto, de acuerdo con el marco competencial establecido en la Constitución y en especial en el Estatuto de Autonomía de Cataluña”.

⁵⁴² Raúl Bocanegra Sierra, “Nueva configuración de la tutela sobre las Corporaciones locales”, *op.cit.* pp.372 y 373.

⁵⁴³ Francisco Caamaño Domínguez “Autonomía local y constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato”, *op.cit.*

las CCAA podría realizarse a partir de la propia legislación básica, que habría de reformarse en dos vertientes.

La primera, basada en el principio de subsidiariedad de un modo transversal, consistiría en abrir las previsiones de la LRBRL, tras su aclaración, para ofrecer un margen de decisión y adaptación real a la legislación autonómica. Por ejemplo, a partir de la misma podría proponerse que en el artículo 26 LRBRL, que incide en el plano prestacional básico asignado a los municipios de acuerdo con el número de habitantes de que dispongan, pese a establecer unos mínimos comunes, abriese la posibilidad de decidir una horquilla de población adicional, y unos actores alternativos de asistencia a los municipios. Se podrían prever casos especialmente frecuentes en algunas zonas del territorio nacional que requieren un tratamiento específico. Para el caso en el que hubiese amplias zonas del territorio autonómico donde se reprodujese un mismo patrón, como sucede en Extremadura, donde la provincia de Cáceres dispone en su mayoría de municipios de menos de 1.000 habitantes, a éstos podría exonerárseles de la prestación de algunos servicios, que pasarían a ser gestionados bien por entes de cooperación intermunicipal, o bien por Diputaciones o, en su defecto, por Comunidades Autónomas. Estas modificaciones o previsiones adicionales, tomando como referencia la legislación básica, deberían disponerse en una ley autonómica de desarrollo competencial, análoga a la *Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura*⁵⁴⁴, que facilite la comprensión del ordenamiento jurídico en materia de régimen competencial local, y que permita una más certera interpretación por parte de los técnicos de la administración local.

La segunda, íntimamente relacionada con la anterior, consistiría en que la nueva previsión introducida por el Real Decreto-ley 6/2023 en el artículo 25 LRBRL, acerca del principio de diferenciación local, permitiese a las Comunidades Autónomas ser los entes que lideren su desarrollo y adaptación en cada territorio. De manera que, ante lo establecido en este nuevo apartado del artículo 25 LRBRL⁵⁴⁵, sean las Comunidades Autónomas las que determinen tal ponderación y asignen unas competencias u otras a sus municipios, en función de la capacidad de gestión que hayan detectado en los mismos, previa justificación de la decisión autonómica con base a unos criterios objetivos.

⁵⁴⁴ Cuyo Título III aclara cuestiones claves dentro del modelo competencial local con el fin de facilitar el entendimiento de tal modelo a los municipios extremeños. Para ello, su articulado prevé tanto algunas definiciones como la compilación y clasificación del haz de competencias atribuidas al municipio por el ordenamiento jurídico.

⁵⁴⁵ El apartado 6 del art. 25 LRBRL puede leerse así: “Con carácter previo a la atribución de competencias a los municipios, de acuerdo con el principio de diferenciación, deberá realizarse una ponderación específica de la capacidad de gestión de la entidad local, dejando constancia de tal ponderación en la motivación del instrumento jurídico que realice la atribución competencial, ya sea en su parte expositiva o en la memoria justificativa correspondiente”.

3.2.3.2. El refuerzo de la autonomía local desde el plano jurídico constitucional a partir de un fortalecimiento competencial. La llamada segunda descentralización. Una cuestión democrática

3.2.3.2.1. Sobre la correcta implementación del principio de diferenciación local

El principio de diferenciación local ha sido recientemente incorporado a la legislación básica, mediante el Real Decreto-ley 6/2023. En el mismo se dispone que previa atribución competencial a los municipios, habrá de elaborarse una ponderación específica, por tanto, entendemos que lo más cercana al caso concreto, sobre la capacidad de gestión de la concreta entidad que asuma la competencia en cuestión, aspecto sobre el cual se dejará constancia en el instrumento jurídico que corresponda.

La previsión a la que acabamos de hacer referencia es un avance en lo que respecta a la futura reforma competencial del régimen local dado que, por primera vez, se abre la puerta al principio de proporcionalidad en el ámbito competencial en beneficio del municipio. Sin perjuicio de lo anterior, creemos que el ambicioso objetivo de adaptar las disposiciones normativas al caso concreto requerirá de una tarea de coordinación de actores implicados, motivo por el cual argumentábamos lo beneficioso de involucrar especialmente en la realización de este principio a las Comunidades Autónomas, otorgándoles además la posibilidad de un mayor desarrollo autonómico del régimen local. El principio de diferenciación local ha de ser tenido en cuenta como medida de primer orden, y en virtud del pragmatismo jurídico, en la revisión el modelo competencial local. La gran amalgama de realidades locales existentes en nuestro país así lo aconsejan para no cometer los mismos errores que se han sucedido recurrentemente en nuestra historia constitucional⁵⁴⁶.

La materialización del principio de diferenciación local debería permitir, también, incidir en otras materias no estrictamente imbricadas en la definición del modelo competencial local, pero sí íntimamente relacionadas, e incluso yuxtapuestas, a la eficaz prestación de los servicios objeto de tales competencias, como lo es, por ejemplo, la contratación pública. En virtud del principio de diferenciación local y de la perspectiva de ruralidad (ya incorporada a través del Mecanismo Rural de Garantía en nuestro ordenamiento jurídico) se debería permitir una simplificación de los procedimientos de contratación pública, de cara a facilitar el trabajo diario y la carga burocrática en la escala municipal, y que tal reforma venga acompañada de una revisión legislativa que favorezca el desarrollo de proyectos públicos y privados en el pequeño municipio⁵⁴⁷. Las cuestiones cuya relación intrínseca sea tal que determine las posibilidades de prestar unos servicios

⁵⁴⁶ Eloísa Carbonell Porras, “Los gobiernos locales y su misión en la lucha contra la despoblación” y Diana Santiago Iglesias y Alice de Nuccio, “La prestación de servicios públicos locales en zonas despobladas o en riesgo de despoblación: retos y oportunidades”, ambos en Yolanda Gómez Sánchez (coord.) *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos*, op.cit., pp. 185-200 y 201-262 respectivamente.

⁵⁴⁷ Joaquín Martín Cubas, “Una gobernanza democrática para el territorio y contra la despoblación”, en Gabriel Moreno González (dir.), *Reformas para la cohesión territorial de España*, op.cit., pp. 59-78.

de calidad en sede municipal deberán adaptarse, en profundidad, a la normativa de referencia. De ahí se han sucedido propuestas destacables en este sentido, como la de Francisco Javier Durán, sobre la necesaria regulación de definiciones, procedimientos y especificidades en la Ley de Contratos del Sector Público⁵⁴⁸.

Del mismo modo, el principio de diferenciación local debería combinarse con fórmulas flexibles que permitan tanto una mayor asunción de competencias por aquellos ayuntamientos en los cuales su realidad se lo permita, como unas mayores posibilidades de incidir en algunas materias específicas en las que los municipios muestren especial interés y capacidad por el motivo específico de que se trate.

Expondremos a continuación tres ejemplos verídicos de municipios españoles que hemos tenido ocasión de conocer a lo largo del proceso de elaboración de esta tesis doctoral, en el marco de nuestra participación en el proyecto regional de investigación (IB20117) "La necesaria reforma de las administraciones públicas y del modelo territorial español ante el reto demográfico en Extremadura", adscrito a Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura.

El primero, Cedillo, un pequeño municipio situado en la Comunidad Autónoma de Extremadura, el cual, pese a sus exiguas cifras de población maneja una financiación por encima de la media del país, dado que una empresa española de gran tamaño instaló placas fotovoltaicas en su término municipal y, paralelamente, se enriqueció económicamente de la central hidroeléctrica situada sobre las aguas del Tajo, lo que acabó reportando un beneficio económico inmediato y suficiente como para alcanzar un superávit recurrente. Aunque la tónica generalizada sea la contraria en el resto del país, es cierto que excepcionalmente hay casos, como los de este municipio, en los cuales los ayuntamientos disponen de suficiencia financiera (aunque no de personal, ni de escala) y, pudiendo prestar las competencias que formalmente tienen atribuidas, estarían dispuestos a asumir más de acuerdo con sus posibilidades materiales. La convivencia de nuestra planta local con 8.132 realidades municipales conlleva también una heterogeneidad de contextos y el principio de diferenciación local, de proporcionalidad y de subsidiariedad, permitirían el establecimiento de este tipo de fórmulas que ofreciesen asumir más responsabilidades, y adaptadas, a los entes locales en función de sus capacidades reales.

El segundo, un municipio gallego de mediano tamaño, Tomiño, especialmente dinamizado en el plano laboral y cultural, con la peculiaridad de ser transfronterizo y tener constantes relaciones con Portugal, con una tasa de natalidad por encima de la media cuyas aspiraciones no son, necesariamente, gestionar un mayor número de competencias, sino obtener más posibilidad de incidencia sobre algunas materias que son claves para

⁵⁴⁸ Francisco Javier Durán García, "La adaptación de la Ley de Contratos del Sector Público ante las necesidades territoriales de la actual planta municipal", en Gabriel Moreno González (dir.), *Reformas para la cohesión territorial de España*, op.cit., pp. 169-182.

seguir fomentando el tejido activo de la zona y evitar la emigración de la población más joven.

El tercero y último ejemplo, que coincide con el caso de dos municipios de menos de 2.000 habitantes situados en el norte de Cáceres, Piornal y Pescueza, ambos con una tasa de envejecimiento de la población muy alta, en los cuales las necesidades principales de sus vecinos giran alrededor del plano asistencial y de la dinamización adaptada a las personas mayores.

El principio de diferenciación local y su yuxtaposición con el principio de subsidiariedad debería, en estos dos últimos casos, permitir que a la par que se asuman una serie de competencias proporcionales a los medios y capacidad de que disponen ambos ayuntamientos, también que se diese la posibilidad de desplegar mayores actuaciones en beneficio de las necesidades y demandas que la población hace llegar constantemente a su ayuntamiento. De ningún modo la aplicación del principio de diferenciación local debería crear un modelo competencial a la carta. Ahora bien, sí debería permitir la posibilidad de asumir más o menos competencias en función de los medios y el tamaño de que se disponga, y también de incidir más, en coordinación con los actores que finalmente ostenten la titularidad de la competencia, sobre algunos aspectos cuya gestión sería más eficiente, y más democrática, si se escuchara a los equipos de gobierno municipales.

3.2.3.2.2. Nuevo reto: definir y ampliar el concepto de interés local

Que todavía no se haya abordado el reto de definir qué son los intereses locales mediante el instrumento legislativo pertinente no quiere decir que el concepto de intereses locales no se esté teniendo en cuenta en el actual modelo competencial. El problema reside, precisamente, en esta cuestión porque, aunque no se ha fijado de un modo claro y taxativo qué son los intereses locales, de manera indirecta determinar una serie de competencias para ser desempeñadas por el municipio acota aquellas materias que, desde el ordenamiento jurídico, pueden entenderse de interés local. Dicho de otro modo, aunque ni la legislación básica ni la autonómica se pronuncien acerca del concepto de interés local, la asignación de unas competencias como objeto de la autoadministración y autogobierno, y como base de la financiación municipal, suponen de algún modo una definición indirecta sobre qué entendemos por intereses locales. Y esto es lo que resulta de especial trascendencia en tanto en cuanto los intereses locales constituyen el núcleo de la regulación constitucional de las entidades locales, dependiendo, de tales intereses, la delimitación de su autonomía y de su suficiencia financiera⁵⁴⁹.

⁵⁴⁹ Francisco Sosa Wagner, “La autonomía local”, *op.cit.*, pp. 22 y 23; Juan Luis de la Vallina Velarde, “Potestad organizatoria y autonomía local”, *op.cit.*, pp. 522; Ramón Martín Mateo y Francisco Sosa Wagner, “Cincuenta años en la Administración Local”, *op.cit.* pp. 294-298; Javier García Fernández, “Derecho constitucional y entidades locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos del derecho local”, *Parlamento y Constitución, Anuario* 6 (2002): 205-240.

La falta de un concepto ha servido como premisa para su desnaturalización, vaciamiento y adopción de posturas poco garantistas para con las posibilidades políticas del municipio. Los actores implicados en ese vaciamiento han sido tanto el Estado central como las Comunidades Autónomas y el propio Tribunal Constitucional, cuyo criterio ha sido ultra-restrictivo en relación con la autonomía local, especialmente en la preservación de su vertiente política y financiera. Para vaciar de contenido a los intereses locales basta con argumentar, mejor o peor, que un interés no es local, o no lo es exclusivamente, mediando también un interés autonómico o nacional en la materia de que se trate, con la consiguiente prioridad de estos últimos.

Entendemos que, pese a la artificialidad que guía el reparto competencial en función de la regla de los intereses, existe una imperiosa necesidad de poner de manifiesto una mínima delimitación acerca de qué son los intereses locales con el objetivo de no posicionar el objeto de la autonomía local (de aquello que el municipio puede y debe decidir) en una tan evidente vulnerabilidad, susceptible de ser reducida hasta el extremo, y máxime si tenemos en cuenta que quienes poseen capacidad legislativa son únicamente los niveles autonómico y estatal.

La definición sobre los intereses locales ha de discutirse, elaborarse y tratarse para dar un mínimo de coherencia y garantía al grueso de las prescripciones constitucionales en la materia. El instrumento mediante el cual habría de abordarse, para su homogeneización en todo el país, podría ser la LRBRL, con la posibilidad de que estos intereses puedan ser ensanchados, pero nunca reducidos, por la legislación autonómica. La apuesta por una delimitación de los intereses locales en la legislación básica no persigue el objetivo de dotar, de nuevo, de más fuerza a la instancia central en la regulación del régimen local. Lo que se pretende, por el contrario, es ofrecer un marco común y garantista de referencia en todo el Estado, no añadiendo más caos al ya existente en la regulación del régimen local, y dotando a tales intereses de una fuerza normativa al más alto nivel, como la que actualmente dispone la LRBRL.

De realizar esta tarea, los intereses locales habrían no solo de ensancharse, es decir, de contemplar un mayor número de materias posibles sobre las cuales poder incidir, sino también actualizarse en relación con las materias enumeradas en el art. 25 LRBRL, teniendo en cuenta la capacidad y la escala sobre la que es o no posible desempeñar una competencia, establecerse de un modo proporcional en relación con los medios disponibles y suficientemente amplio como para que la asunción del gobierno y administración de tales intereses pueda adaptarse a los distintos contextos locales, en virtud del principio de diferenciación local.

Estimamos óptimo, además, que de preverse tales intereses en la legislación básica los municipios formantes de la planta local española participen de un modo activo, y no solo pasivo, en la elaboración y determinación de los mismos. Esto es, que no solo tengan presencia en el foro determinado para ello, con el único fin de escuchar a los actores que

realizan la propuesta legislativa que dé forma a esta iniciativa, sino que su opinión se tome en consideración de forma preceptiva. La Comisión Nacional de la Administración Local, con la colaboración de la FEMP, podría ser un buen espacio para practicar esta medida, siempre y cuando se modificasen algunas cuestiones básicas relativas a su funcionamiento, que cerciorasen la posibilidad real de decisión de los municipios implicados sobre las materias que les afecten.

3.2.3.3. La necesaria reforma de la LRBRL y del modelo competencial del régimen local

La legislación básica del Estado sobre el régimen local dispone, a nuestro parecer, de varias cuestiones susceptibles de mejora. Además de las ya mencionadas en líneas anteriores, creemos que hay dos cuestiones adicionales en las cuales una reforma sobre el régimen local habría de incidir integralmente.

La primera de ellas es la necesaria aclaración y determinación de los títulos competenciales dispuestos en la regulación básica, eminentemente regulados en los artículos 25 a 27 LRBRL. La distribución por materias ha de sustituirse por un listado de competencias enumeradas de un modo suficientemente claro como para permitir comprender con facilidad qué asuntos son asignados por la LRBRL a los ayuntamientos para su gestión⁵⁵⁰.

Si no se quiere eliminar el contenido del artículo 25 LRBRL (en relación con las competencias propias), éste podría utilizarse como base para la definición de los intereses locales, de los cuales, habrían de partir las competencias que se asignen a los entes municipales, una vez hayan sido actualizadas. Además, se dotaría de una mayor certeza jurídica a la asignación de competencias de titularidad municipal a un ente distinto al municipio, en aquellos casos en los cuales la competencia controvertida disponga de un manifiesto interés local, pero cuyo ejercicio, por la circunstancia que sea, aconseje su prestación desde otra escala de gobierno. Sin que el municipio tenga que perder la titularidad de la competencia, la asignación de ésta para su prestación por otro ente habría de justificarse lo suficiente, alineándose con la CEAL y con las garantías ya conquistadas en sede de otros órdenes constitucionales como el alemán⁵⁵¹.

⁵⁵⁰ Una de las clásicas propuestas sobre la racionalización del modelo competencial del régimen local es la esgrimida por Javier García Roca, “Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (un desarrollo constitucional pendiente)”, *op.cit.* pp. 47 y 48; No obstante, existe un consenso generalizado desde el plano doctrinal en este sentido, dado el caótico régimen competencial vigente y la consiguiente necesidad de reformarlo en aras de la certeza jurídica, véase, por ejemplo, José Esteve Pardo, “Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local”, *op.cit.*, pp. 134-147.

⁵⁵¹ Tal y como explica José Luis Carro Fernández-Valmayor, en relación con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán, derivada de la STC *Rastade* de 23 de noviembre de 1988, “El legislador sólo puede sustraer a los municipios una competencia con marcado carácter local por motivos de interés general, sobre todo si no fuese posible asegurar de otro modo el ordenado cumplimiento de dicha competencia. En esta actuación debe reconocerse al legislador un margen de apreciación {Einschätzungsspielraum}. En todo

El artículo 25 y 26 LRBRL dado que, en realidad, se pronuncian sobre cuestiones parecidas, pero de manera excesivamente enrevesada, habrían de fundirse para elaborar conjuntamente ese listado de competencias para su gestión por las corporaciones municipales. Tales competencias podrían asimismo adaptarse por parte de las Comunidades Autónomas, en virtud del principio de diferenciación local. Bien ampliándolas a través de la normativa autonómica, bien reforzando los medios necesarios para su prestación u ofreciendo un auxilio suficiente a aquellos municipios que se encuentren imposibilitados para hacer frente a las competencias más básicas, por ejemplo, a través de las estructuras de cooperación intermunicipal.

En cualquier caso, sería óptimo que las Comunidades Autónomas, una vez se haya clarificado el modelo competencial en la LRBRL, elaborasen un listado que sirviese de ayuda a los municipios, y al personal a su servicio, donde se aglutinasen tanto las competencias que les son asignadas a los municipios en virtud de la legislación básica del Estado, como aquellas que, establecidas de un modo adaptado, las CCAA ofrezcan específicamente a sus entidades municipales⁵⁵². En la *Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura*, se llevó a cabo un procedimiento similar al enunciado, que sirvió como apoyo a la clarificación del modelo competencial para los municipios de dicha comunidad.

De este modo, la tarea que podrían llevar a cabo las Comunidades Autónomas es la de crear leyes de referencia, como la mentada ley impulsada desde la Comunidad de Extremadura, que pauten al legislador sectorial autonómico los títulos y ámbitos competenciales sobre los cuales se puede proceder a la asignación de competencias específicas, y que blinde el principio de proporcionalidad exigiendo que, a la asignación de una competencia, tendrá que acompañarle una financiación proporcional, automática y estable a la prestación del servicio de que se trate. De realizar esta última tarea de delimitación por parte de las Comunidades Autónomas la financiación, además, podrá adaptarse en mayor medida a las concretas características del servicio que se preste, con las dificultades derivadas de las heterogeneidades de cada territorio, consiguiendo una

caso, el Alto Tribunal alemán se apresura a advertir que motivos de índole administrativa, económica o de ahorro no justifican, por sí mismos, un desplazamiento de competencias municipales a instancias superiores; dicho desplazamiento sólo sería posible si el ejercicio de la competencia en el nivel municipal conllevara un crecimiento desproporcionado de los costes. Y esto es así porque la Constitución contrapone a las consideraciones de carácter meramente económico el elemento político-administrativo de la participación de la ciudadanía local en el desarrollo de las funciones públicas, dándole a éste la primacía. Así pues, el que otras instancias, distintas de la municipal, pudiesen ejercer de forma más económica las correspondientes competencias no legitima ni justifica, al menos en principio, el que se prive de su ejercicio a las entidades municipales”. En José Luis Carro Fernández-Valmayor, “El debate sobre la autonomía municipal”, *op.cit.*, p.90.

⁵⁵² Tal y como defiende Francisco Caamaño, “con el fin de configurar medularmente el régimen jurídico de las entidades locales en función de las peculiaridades que ofrezcan la ordenación política de su territorio”, Francisco Caamaño Domínguez “Autonomía local y constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato”, *op.cit.* p. 185.

mayor consolidación del principio de diferenciación local, de proporcionalidad y, a la par, de suficiencia financiera de las haciendas locales en relación con la autonomía local.

Otra de las posibles medidas que podrían incorporarse, o más bien recuperarse, para ser incorporadas a la legislación básica del Estado es la cláusula de subsidiariedad que estaba incluida en el primer párrafo del artículo 25 LRBRL, y que se eliminó con la entrada en vigor de la LRSAL. De este modo, se abriría la puerta a que los municipios incidan en más materias además de las fijadas por la legislación básica, y específicamente que puedan decidir más en aquellas cuestiones que presenten un interés en relación con su territorio. Así, junto con la nueva previsión establecida en el párrafo 6 del artículo 25 LRBRL, se incorporaría al modelo competencial del régimen local tanto el principio de subsidiariedad como el de diferenciación local, una combinación más que recomendable desde el prisma municipalista.

En cualquier caso y, de cara a afrontar una reforma de la LRBRL, hemos de resaltar que el reto no es añadir más preceptos a la misma sino, primero, clarificar su contenido para hacerlo más operativo y adecuarlo en mayor medida a los principios constitucionales de la administración pública. Y, segundo, una vez aclarado el modelo competencial prescrito en esta sede, ampliar las posibilidades de regulación por parte de las Comunidades Autónomas para permitir un régimen local más adaptado al territorio.

La segunda reforma que creemos esencial es la incorporación a la LRBRL del principio de proporcionalidad, especialmente, en relación con los medios disponibles, tanto financieros como técnicos, a disposición del municipio. Sería muy aconsejable añadir en el Capítulo III LRBRL, dedicado a las competencias locales, una disposición que asegure una necesaria correlación entre medios y fines, al margen de que esta cuestión pueda ser, asimismo, exigida por la legislación autonómica. Así, tras la conceptualización de los intereses locales, y la concreción de las competencias propias del municipio, sin perjuicio de las competencias que el Estado o las Comunidades Autónomas quieran delegar en favor de los municipios, sería altamente beneficioso asegurar a los entes municipales que, en la prestación de tales competencias éstos contarán con aquellos medios que sean necesarios para su desempeño. Sin perjuicio de que esta misma disposición también sea incorporada, de forma coordinada con el modelo competencial, en la LRHHLL.

3.2.4. REFORMAS PARA BLINDAR LA AUTONOMÍA Y LA DEMOCRACIA LOCALES

Emprendidas todas las reformas anteriores, éstas correrían el riesgo de quedarse en papel mojado si, a la par, no se impulsasen reformas cuyo objeto pretendiese dotar al municipio de mecanismos de garantía efectiva de su autonomía local, o lo que es lo mismo, de reclamar las eventuales vulneraciones de las anteriores disposiciones. La ausencia de mecanismos eficaces de protección de la autonomía local en nuestro ordenamiento

jurídico ha agudizado la desventajosa situación de estos entes en el conjunto del Estado porque éstos ni disponían de una herramienta real para poder trasladar tal vulneración en sede de las instituciones, ni recurriendo a las vías establecidas para ello el resultado de la sentencia que recaería en el asunto tendría muchas posibilidades de ofrecer solución alguna.

La gravedad de la situación requiere de una reforma de gran calado encaminada a explorar y establecer vías de garantía para la materialización del principio de autonomía local y de suficiencia financiera de las haciendas locales. Los actores implicados en el desarrollo del régimen local no han adquirido responsabilidades suficientes ante la extendida situación de inframunicipalismo presente en todo el territorio nacional y las constantes afectaciones del principio de autonomía local. Y tampoco se ha articulado, ni por parte de unos, ni por parte de otros, alternativa alguna para que las corporaciones municipales pudieran bien pedir auxilio o bien ser compensadas y reparadas por el daño provocado por estos actores. Este es otro de los grandes retos pendientes en el conjunto de nuestro modelo territorial: perfeccionar la situación de manifiesta vulnerabilidad del municipio, especialmente del pequeño, que a menudo dispone de una condición más desventajosa que los demás, en el marco de las garantías constitucionales que al respecto pudieran y debieran establecerse.

3.2.4.1. Reformar el conflicto en defensa de la autonomía local y replantear otras posibles vías de recurso en defensa de la autonomía del municipio

La LOTC ha de reformarse para hacer operativo al conflicto en defensa de la autonomía local y convertirlo en una vía de recurso real para los municipios españoles, ajustándose tanto a la situación actual de la planta local, como a la envergadura del objeto que trata de proteger.

En primer lugar, la ley ha de aclarar algunos extremos oscuros del procedimiento para dotarlos de mayor claridad. Sucede, por ejemplo, en lo que respecta a las previsiones acerca del municipio promotor del conflicto en defensa de la autonomía local o en lo atinente al plazo necesario para recabar el informe por parte del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma de que se trate. En ambos casos no existen previsiones, y la importancia de las mismas determina la necesidad de su clarificación jurídica. En virtud de esta reforma, sería altamente beneficioso que se incluyese expresamente como objeto del conflicto en defensa de la autonomía local la vulneración de la autonomía financiera de los entes locales dado que, por extensión, conculcar el principio de suficiencia de las haciendas locales tiene serias y directas repercusiones para el correcto ejercicio del principio de autonomía local⁵⁵³.

⁵⁵³ Manuel Medina Guerrero, “La garantía constitucional de la suficiencia financiera de las entidades locales”, *op.cit.*, pp. 38-57.

En segundo lugar, han de reformularse por completo los requisitos relativos a la legitimación. Todas las propuestas que continuación enunciaremos han de entenderse de un modo complementario y no alternativo. La primera posibilidad es, si se decide mantener el doble requisito de acuerdo con el cual es necesario reunir tanto el acuerdo en el pleno de los ayuntamientos de un número determinado de municipios y de una cantidad de población considerablemente grande, ha de reducirse tanto el número de municipios necesarios cuyo acuerdo sea preceptivo para plantear el conflicto, como también el parámetro de población necesaria para su incoación. Ninguno de estos requisitos, de acuerdo con las actuales exigencias, tienen sentido en el conjunto de nuestro Estado y, ni siquiera, en el contexto de algunas Comunidades Autónomas si el objeto del conflicto fuese una disposición de ámbito autonómico. La acumulación de ambos requisitos en el alto porcentaje requerido perjudica a los municipios escasamente poblados, pero también a aquellos que, aunque dispongan de un porcentaje de población considerable, necesitan tal cantidad de acuerdos que la iniciación del recurso les resulta casi imposible. Ni con la concurrencia y tracción de un gran municipio, con capacidad suficiente para gestionar el conflicto y la población requerida, podría en muchos casos llegarse a reunir los requisitos exigidos por la norma.

La segunda es abrir la posibilidad de que los municipios interesados puedan auxiliarse de las Diputaciones provinciales o entes equivalentes en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, para el planteamiento del recurso, al margen de que las Diputaciones puedan continuar manteniendo su vía de recurso como entidades locales separadas de los entes municipales en los cuales se dividen internamente. Esto no solo guardaría una mayor coherencia con las necesidades de la planta local española, sino que casaría perfectamente con el papel de auxilio hacia los municipios tanto de las Diputaciones como de los entes equivalentes como las comarcas o mancomunidades de municipios.

La tercera es que cuando la medida en cuestión cuya impugnación se dispute en el objeto del conflicto vaya a afectar especialmente al pequeño municipio, exista la posibilidad de reducir, todavía más, los requisitos de población necesarios, aunque sí haya de cumplir necesariamente el acuerdo de un número mínimo de entidades municipales.

Podría, incluso, preverse la posibilidad de que sean las Comunidades Autónomas las que planteasen el conflicto en defensa de la autonomía local, respecto de la impugnación de las disposiciones de ámbito nacional, si se reúne un mínimo de municipios interesados en su planteamiento y que sean representativos de un mínimo de población de la Comunidad afectada. De este modo, se conseguiría concentrar el procedimiento en sede autonómica, estrechar lazos entre Comunidades Autónomas y municipios, a la par que situar a éstas en un papel más pro activo en la defensa de la autonomía local y descargar de tareas a aquellos municipios que más lo necesiten, teniendo en cuenta que en muchos casos, disponen de pocos técnicos y su equipo de gobierno trabaja de un modo altruista.

Nada impediría, de hecho, que esta misma lógica se trasladase al recurso de inconstitucionalidad, utilizando como medio para su interposición a las Comunidades

Autónomas, bien a través de sus asambleas, bien a través de sus ejecutivos. Así, para el caso de que un número suficiente de municipios, con representación de un mínimo de población, estimase la necesidad de interponer un recurso de inconstitucionalidad, la Comunidad Autónoma se viera forzada a interponer tal recurso, en defensa de la autonomía local de sus municipios, pero canalizando esta iniciativa por la vía del recurso de inconstitucionalidad que es, de largo, mucho más directa y efectiva. Esta última opción podría preverse por vía estatutaria, pues, por una parte, no contravendría los supuestos previstos en el artículo 162 CE y, por la otra, tampoco habría de entenderse como una vulneración de la autonomía de las Comunidades Autónomas en tanto en cuanto la autonomía local no se realiza frente a ésta, sino dentro de la misma. Cuanto mejor protegida esté la autonomía municipal, mayores beneficios reportará al conjunto del Estado, incluido el espacio reservado para el gobierno autonómico.

En tercer lugar, dado que la sentencia final que recaiga en el asunto será meramente declarativa y esta, por sí misma, no ofrecerá ninguna reparación a los municipios afectados pese al arduo procedimiento previo para su interposición, creemos que tal procedimiento habría de venir acompañado de una previsión adicional que dotase de un sentido al conflicto en defensa de la autonomía local. Si el TC finalmente determinase una vulneración de la autonomía local, el planteamiento de la autocuestión de inconstitucionalidad debería ser obligatorio y automático. De esta forma nos cercioraríamos de que el efecto final de la sentencia tendrá repercusiones más allá de lo meramente declarativo. Téngase en cuenta que, dado que ya se habría producido un razonamiento suficientemente amplio conociendo la cuestión en sede del conflicto anterior, el TC habría recorrido la mayor parte de la argumentación jurídica en relación con el caso a tratar, lo cual significa que esta nueva previsión no restaría demasiada operatividad al funcionamiento de la justicia constitucional.

3.2.4.2. Una nueva ley de protección del principio de autonomía local

En un escenario ideal hubiéramos defendido la necesidad de impulsar una reforma constitucional en la cual se incluyesen mayores garantías para la materialización de los principios de autonomía local y suficiencia financiera de las haciendas locales, así como oportunidades de defensa en beneficio del municipio en caso de conculcación de los principios anteriores. Pero, ante la reforma constitucional posible y la deseada, optamos por la primera porque priorizamos que la parte propositiva de la presente tesis doctoral esté dotada de un mayor pragmatismo jurídico, de donde surge la necesidad de articular vías alternativas a la reforma constitucional para blindar la autonomía y democracia locales.

En lo que respecta a la protección de la autonomía local, hay dos planteamientos generalmente aceptados que han de comenzar a interpretarse de un modo interrelacionado, y no como dos cuestiones independientes. La primera de ellas es el restrictivo criterio que ha venido manejando desde 1981 el Tribunal Constitucional en

relación con la autonomía local. La segunda es que la Constitución de 1978 es parca en su regulación del régimen local. La interconexión de ambas cuestiones nos lleva a un mismo planteamiento, que requiere una respuesta conjunta por parte de nuestro ordenamiento jurídico.

Si el Tribunal Constitucional no es el encargado de crear el derecho, sino simplemente de interpretar la adecuación constitucional del mismo, parece razonable plantear la creación de una disposición de ámbito nacional que dote de sustantividad a las interpretaciones del Tribunal Constitucional en aquellos ámbitos hasta ahora indeterminados y los alinee con las disposiciones establecidas por el legislador democrático, en beneficio del municipalismo. Una ley de protección del principio de autonomía local, que actúe como acicate de la autonomía y democracia locales, podría constituir, junto con la LRBRL, un marco jurídico garantista, adaptado y municipalista para el régimen local.

A diferencia de la LRBRL, la nueva ley de protección de la autonomía local debería abordar una legislación garantista, de mínimos, que diese cierto margen de desarrollo autonómico ulterior, y que compilase los conceptos directamente relacionados con la autonomía local e incluso el propio concepto de autonomía local⁵⁵⁴, tomando como parámetro de referencia a la CEAL, de una forma muy similar a la propuesta ya expuesta sobre la reforma de la legislación básica. No obstante, creemos que, pese a que pueda tener paralelismos con la LRBRL, esta nueva ley debería abordar como objeto principal de su articulado el principio de autonomía local, y estar guiada, también a diferencia de la legislación básica vigente, por el prisma de la subsidiariedad, de la diferenciación local, de la perspectiva municipalista y de ruralidad.

El impulso de una ley de protección de la autonomía local, en cualquier caso, habría de seguir una tramitación y negociación compleja porque requeriría una elaboración conjunta por parte de todos los niveles de gobierno. Estimamos beneficioso que en la misma se implicasen no solo las Comunidades Autónomas, que serían afectadas directas por las medidas ya expresadas, sino también los municipios como principales protagonistas. No tendría sentido alguno impulsar una disposición normativa de protección del municipio sin consultar o contar con la opinión de los entes municipales. No creemos conveniente que el único actor implicado en la elaboración sea el Estado, pues lo que ha de aprovecharse del impulso de esta medida desde la instancia central es el alcance nacional de la misma, de tal forma que ofrezca garantías mínimamente homogéneas en todo el territorio, aunque posteriormente tales garantías puedan ser ampliadas por las Comunidades Autónomas.

⁵⁵⁴ Podrían canalizarse mediante esta alternativa muchos de los pronunciamientos y exigencias doctrinales que llevan años sucediéndose en lo que respecta a los estudios e investigaciones sobre el régimen local en relación con las características propias de la autonomía local, su carácter político, su reconocimiento y blindaje de un núcleo competencial propio y no intervenido o su protección en sede jurisprudencial. Véase, por ejemplo, en este sentido, las reivindicaciones de Alfredo Galán Galán, “La reforma constitucional de la autonomía local: una asignatura todavía pendiente”, *op.cit.*

El contenido de esta nueva ley de garantía de la autonomía local debería incorporar muchas de las previsiones de la CEAL, sobre todo, en relación con la financiación, con los medios materiales disponibles y con las competencias a desempeñar por los entes municipales, de forma coordinada con las previsiones de la LRBRL.

En ésta podrían preverse los límites infranqueables derivados del concepto de autonomía y democracia locales, aquello que el municipio debería, en todo caso, decidir de un modo real y efectivo. Y, asimismo, aclararse algunas cuestiones básicas sobre las que ya existen amplios consensos como, por ejemplo, el carácter político de la autonomía local, la suficiencia de medios y los responsables constitucionales de su materialización o la exigencia real y efectiva de materializar algunos principios esenciales sobre el régimen local como el de proporcionalidad, subsidiariedad, diferenciación local y la perspectiva de ruralidad. Ya tenemos algunas experiencias autonómicas como la *Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura* que, pese a las críticas que se han esgrimido en torno a su regulación⁵⁵⁵, avalan la posibilidad de impulsar un marco legal que tenga por objeto aclarar y desarrollar la autonomía municipal, mejorando o corrigiendo aquellas cuestiones especialmente controvertidas acerca de su contenido.

3.2.4.3. Reactivar la Comisión Nacional de Administración Local y reforzar la representatividad institucional del municipio a través de foros existentes o de nueva creación

Necesitamos reformular la naturaleza y regulación de la Comisión Nacional de Administración Local (en adelante CNAL) o crear un foro alternativo e independiente que ofrezca vías de comunicación suficientes entre los municipios y otros niveles de gobierno, en especial, con el Estado.

Una de las posibles alternativas que tenemos para cumplir con esta pretensión es la de reactivar la CNAL por medio de su reestructuración. El objetivo sería crear un foro de comunicación efectivo entre todas las escalas de gobierno, donde se asegurase la presencia de los municipios, no solo de un modo pasivo, sino también activo⁵⁵⁶, aspecto que favorecería la colaboración institucional de todos los niveles de gobierno con cierto protagonismo de la escala local. Se debería permitir con la reforma que el municipio tenga un papel protagonista, en tanto entidad local básica, y pueda trasladar sus preocupaciones de un modo periódico, y no solo cuando se emprenda una medida legislativa que vaya a

⁵⁵⁵ Clemente Juan Checa González, “La inconsistente y banal ley de garantía de la autonomía municipal en Extremadura”, *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura* 35 (2019): 573-604; Francisco Javier Durán García, “Mancomunidades integrales en Extremadura: estrategia, trayectoria y revisión”, *op.cit.*, pp.173-175.

⁵⁵⁶ Joaquín Martín Cubas, *op.cit.* En el mismo sentido, Francisco Caamaño defendió la necesidad de crear estructuras o redes de mediación entre las entidades locales primarias y los demás niveles de gobierno en Francisco Caamaño Domínguez “Autonomía local y constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato”, *op.cit.*, p.185.

afectarle. En este último caso, además de producirse una reunión que tenga como objetivo la revisión de una nueva disposición que le afecte directamente, estimamos que la escala municipal debería tener la potestad para emitir informe preceptivo, y no solo potestativo.

Dado que el territorio nacional ya está integrado por más entidades que las estrictamente enumeradas en el artículo 137 CE, al margen de las nuevas reformas que puedan producirse para consolidar la cooperación intermunicipal en la planta local, la CNAL podría estar integrada por un número de representantes ajustado en función de su presencia en el territorio, de algunas entidades de cooperación intermunicipal además de las entidades locales que ya tienen representación en este foro. En la regulación actual no existe un mínimo de entidades representadas en función del grupo de entidades locales al que pertenezcan, y los problemas de que disponen mancomunidades, consorcios, municipios, provincias, entidades locales menores, comarcas, etc., son muy distintos y requieren también de foros de comunicación en los cuales puedan exponer las diferentes dificultades a las que unas y otras se enfrentan para que el Estado pueda adaptar sus políticas a las mismas.

Que la elección de los representantes que finalmente se sentarán en la CNAL se asigne a la FEMP no nos resulta inapropiado, siempre y cuando se exija que en la elección se tomen en consideración algunos parámetros que aseguren un mínimo de presencia de la diversidad de realidades locales en las reuniones de la Comisión. Por ejemplo: un mínimo de representación destinado al pequeño municipio rural, un mínimo destinado a entidades de cooperación de tipo asociativo, un mínimo destinado a ciudades de menos de 90.000 habitantes, etc. De lo contrario, estimamos que la discrecionalidad de la elección es demasiado amplia, sobre todo, en relación con el actor a cargo de la elección. En caso de que se introduzca la reforma a partir de la cual se exigiría preceptivamente el informe del bloque municipal de la CNAL sobre una nueva medida legislativa, la falta de presencia de algunas realidades municipales abundantes y agravadas por la planta local española corren el riesgo de no ser tenidas en cuenta y de que, pese a ello, la medida cuente con la apariencia contraria.

Otra reforma complementaria desde el prisma de la comunicación entre los distintos niveles de gobierno que componen la estructura básica del Estado sería la de impulsar la institucionalización de la FEMP, como asociación de ámbito nacional con mayor repercusión sobre lo local. La institucionalización de la FEMP y la pérdida de su carácter meramente asociativo traerían consigo una pérdida de independencia de esta entidad, cuestión que estimamos negativa, en tanto en cuanto pasaría a enmarcarse en alguna estructura dependiente del Gobierno central, con los consiguientes riesgos que ello conlleva. Paralelamente, pese a esta falta de independencia, la institucionalización de la FEMP se considera aconsejable porque se aseguraría su presencia en numerosos foros institucionales en los que ahora no tiene representación. Una posibilidad que trate de equilibrar ambas implicaciones sería la de buscar la figura institucional, en el marco constitucional, más autónoma posible, que asegure, no obstante, su naturaleza pública, como por ejemplo podría explorarse por la vía de las Agencias Estatales. De esta manera

elevaríamos a la FEMP en sus labores de representación hacia las entidades locales y mejoraríamos su presencia en algunos foros donde los intereses locales son cruciales, mejoraríamos su fiscalización y dotaríamos de mayor certeza jurídica a la entidad, dado que su regulación se realizaría mediante ley, y no mediante sus estatutos.

No descartamos, aunque somos conscientes de sus dificultades intrínsecas, que en una eventual reforma constitucional se estableciese en el texto de nuestra norma fundamental la creación de un Consejo Estatal de Entidades Locales, cuyos informes fuesen preceptivos para todas aquellas disposiciones que produzcan una afectación directa a los entes municipales. Tal Consejo debería estructurarse al margen del Gobierno, para que pudiese gozar de cierta independencia orgánica y funcional y, al tiempo, que sus tareas redundasen en un beneficio al más alto nivel para los municipios y se reconociese su trabajo sobre lo público desde la instancia correspondiente. De este modo, se podría asegurar que, aunque los municipios no dispongan de iniciativa legislativa, sí cuenten en aquello que les afecte, con la posibilidad de incidir positiva o negativamente, a partir de informes preceptivos sobre el objeto de la medida que se someta a la decisión del Consejo.

CONCLUSIONES Y RESULTADOS

Las potencialidades democráticas del municipio han sido unánimemente constatadas por las teorías políticas más influyentes en nuestra historia política y constitucional. La democracia local y el municipio como institución básica donde la misma se practica han actuado como premisas de reiterada aparición y de confluencia de los postulados teórico-políticos más dispares desde la antigüedad hasta la actualidad. Esta lógica es especialmente visible en los planteamientos contemporáneos que pretenden afrontar el cada vez más extendido individualismo imperante en las sociedades modernas, que a menudo desemboca en una disociación del bien individual y del bien del resto de la comunidad a la cual pertenece el ciudadano. A la luz de aquellos, la escala municipal constituye el espacio de confluencia entre lo institucional y lo comunitario, nivel óptimo para cultivar la afección y el cuidado de lo público, la recuperación de esa comunidad de iguales que nos convierte en seres cívicos y políticos, y que nos integra en un mismo proyecto común.

Aquellas potencialidades que fueron constatadas por los planteamientos más clásicos, y también por los más recientes que se sitúan a la vanguardia de la teoría política y democrática, pueden verificarse, no sin sus claroscuros, en el marco de nuestros actuales municipios. Pese a no estar exento de problemáticas que a menudo impiden la materialización de un verdadero autogobierno municipal, el municipalismo que promueve nuestro texto constitucional dispone de importantes aptitudes y fortalezas de cara a consolidar el principio democrático en nuestro país, dada la existencia de factores como la cercanía de los ayuntamientos a la ciudadanía, la más sencilla comprensión de los asuntos que se gestionan en su seno o la facilidad para establecer sinergias comunicativas entre los equipos de gobierno municipales y el cuerpo político vecinal, entre otros.

La democracia local necesita un soporte teórico-constitucional para poder materializarse, pues esta no existe por sí misma, sino que, como el ser virtuoso en la teoría comunitarista, constituido el Estado democrático y sentado el principio de descentralización del poder político, está en potencia para su consolidación en sede del municipio. En nuestro Estado constitucional ese soporte lo constituye la autonomía local, pues es ésta la que da cuerpo a la democracia en dicho nivel, la que le brinda un objeto sobre el cual poder decidir y le asegura que lo decidido finalmente llegará a término.

Sin embargo, el tratamiento de la autonomía de las localidades españolas, junto con la dependencia y yuxtaposición de la democracia local respecto de la autonomía local, ha restado muchas posibilidades a la materialización del principio democrático en España, en toda su potencialidad. Desde la misma génesis del municipio constitucional en 1812, la falta de atención hacia lo local y la ausencia de adaptación de la norma suprema a las posibilidades reales de los municipios españoles provocaron la asunción de numerosos errores cuya resolución es todavía una tarea pendiente para el constitucionalismo patrio. En el periodo decimonónico España fue receptora, al igual que el resto de los países europeos, de la teoría francesa del *pouvoir municipal*, mínimamente pergeñada en la

Francia prerrevolucionaria, consolidada tras la Revolución Francesa y ampliamente difundida por Europa mediante el Código napoleónico. La teoría francesa no fue la única que trató de articular una formulación teórica sobre la autonomía local, pero sí fue la pionera y marcó una pauta para las siguientes, sobre todo en el ámbito occidental europeo. Así se desprende del estudio de la *Selbstverwaltung* en Alemania, del *Selfgovernment* en Inglaterra, de la *autonomie locali* en Italia y de la *Home Rule* estadounidense.

La autonomía local francesa tuvo gran calado en la primera experiencia constitucional española. La Constitución de 1812 reprodujo la teoría del *pouvoir municipal*, con sus ventajas y excesos, y le añadió elementos propios de la organización del municipio premoderno español, pues en España, la autonomía entendida como autogestión de los intereses municipales existió mucho antes de su formulación en un plano más teórico o formal. La entidad territorial que ahora comprendemos como municipio, en la Baja y Alta Edad Media, era algo similar a una asociación vecinal que resolvía los problemas comunes y cotidianos de los vecinos del municipio. La experiencia gaditana supuso un punto de inflexión para las entidades locales en nuestra historia, tanto por ser la primera Constitución española, como, derivado de lo anterior, por ser la que marcó el rumbo de las subsiguientes.

Durante las primeras décadas de andadura del constitucionalismo español existía un reto prioritario a la consolidación de la autonomía local: la extensión del constitucionalismo y del municipio constitucional. La planta local española era un caos de unidades territoriales que habían de homogeneizarse en unas mismas estructuras tras la entrada en vigor de la Constitución de 1812. Y, para la consolidación de la autonomía local, primero había de consolidarse una estructura territorial mínimamente homogénea. Este aspecto es perfectamente visible en el estudio del periodo comprendido entre el Trienio Liberal en España hasta 1943. El municipio constitucional se expandió por todo el territorio nacional como nueva fórmula institucional del liberalismo burgués frente a las anquilosadas estructuras del Antiguo Régimen, a las que sustituyó, dando lugar, como consecuencia de la recepción de la mentada fórmula francesa, a un desmesurado número de municipios en España. Pero, la consolidación de la autonomía local no era (todavía) un objetivo, sobre todo en los periodos de marcada centralización como el que coincidió con la regencia de María Cristina de Borbón. Y así se comprobó, además, con las reformas del régimen local que recayeron sobre la provincia, cuyo principal propósito fue asegurar la presencia del Estado en todo el territorio nacional por medio de esta, lo que provocaba una situación incompatible con la eventual autonomía de cualquier ente territorial al margen del Estado central.

Estas circunstancias junto con la coyuntura política del país no permitieron realizar demasiados avances respecto de la autonomía municipal, y la democracia local, hasta el Sexenio Revolucionario y la proclamación de la I República española. Los textos constitucionales surgidos a raíz de estos acontecimientos históricos introdujeron sustanciales avances respecto de ambos principios, el democrático y el de autonomía en el plano local, en el marco del constitucionalismo español. Las tendencias pendulares,

hacia la centralización y la descentralización de un modo alterno, junto con el fenómeno del caciquismo en la larga restauración borbónica no aseguraban que los progresos alcanzados en fechas anteriores hubieran llegado para quedarse. Durante esta etapa fueron especialmente relevantes para nuestro municipalismo las malogradas contribuciones de Maura en 1903 y 1907, y de Calvo Sotelo con el Estatuto Municipal de 1924. Ambos proyectos tuvieron una vida muy limitada dadas las circunstancias históricas en las cuales se plantearon, sin perjuicio de que más tarde sus esfuerzos se vieran reconocidos, pues ambos se tomaron como textos de referencia para el régimen local español.

El estallido de la guerra civil española en 1936 y la dictadura franquista hicieron desaparecer la autonomía local hasta la reapertura del debate sobre el autogobierno local en la transición hacia la democracia. El mundo rural fue el más perjudicado en el periodo comprendido entre 1936 y 1978, debido al permanente e inaudito éxodo poblacional y a la apuesta política por un modelo de hiperconcentración demográfica. La caída del régimen franquista trajo consigo la apertura del proceso constituyente de 1977, en el cual, las entidades locales no ocuparon un papel protagonista. La recuperación de la autonomía local y de la descentralización política en las Cortes constituyentes de 1977 dieron una nueva oportunidad al municipalismo con la vigente Constitución de 1978. Para entonces, ya existían entidades intermedias entre el Estado y los municipios. El municipalismo y la incidencia política del municipio en nuestro país fue perdiendo peso paulatinamente hasta llegar a los debates constituyentes de 1977 y 1978, en los cuales, el protagonismo de las entidades intermedias iría relegando a la autonomía local en nuestro modelo territorial. Había un nuevo país por construir, y un nuevo modelo territorial con representación de numerosas fuerzas políticas en el debate constituyente, que optaron por concentrar sus esfuerzos sobre el modelo territorial en el genuino Estado Autonómico. Los silencios del debate constituyente sobre lo local se reflejaron en el texto definitivo. Encontramos poca atención, poca concreción y pocas garantías para las entidades locales en la Constitución de 1978.

Tras la entrada en vigor del actual texto constitucional el principio de autonomía local (140 CE) y el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales (142 CE) fueron condenados a naufragar en la incerteza. A la falta de concreción constitucional se añadió una completa ausencia de garantías para el cumplimiento de ambos principios, lo que suponía entregar prácticamente su entera delimitación al legislador (sobre todo al estatal). Desde los primeros años de andadura de nuestra democracia, el Tribunal Constitucional asumió una importante función configuradora de las teorías de garantía del principio de autonomía local, así como una función interpretativa acerca de qué ente territorial tenía la competencia para entrar a regular el régimen local.

A partir de 1981, año en que comenzó a sentarse la jurisprudencia constitucional en la materia, la autonomía local, y también la democracia local y el municipalismo, fueron perdiendo peso como principios constitucionales. El municipio comenzó a situarse como tercero espectador de una disputa entre Comunidades Autónomas y Estado, ambos a la pugna por la regulación del régimen local. La concatenación de una restrictiva

jurisprudencia y las intromisiones de los demás niveles de gobierno en lo local provocaron el paulatino abandono de un proyecto de verdadera democracia municipalista. Pese a que creemos que nuestro texto constitucional se dirige a la consecución de un proyecto municipalista y democrático (137, 140 y 142 CE), para que nuestra democracia sea municipalista, primero hemos de asegurar que el municipio pueda decidir con total libertad y sobre los asuntos y ámbitos de su interés. Y, tras 1981 el municipio dejó, cualitativa y cuantitativamente, de decidir con la potencialidad que habría caracterizado a la adjetivación de una democracia como municipalista.

La perspectiva con la que se abordó la regulación del régimen local en España no estuvo guiada por el prisma municipalista. Aunque, de esta tónica generalizada dejamos al margen a la CEAL, cuya propia dicción y naturaleza laminaron sus posibilidades de aplicación y justiciabilidad en España. La falta de tal perspectiva es fácilmente constatable en la LRBRL, elaborada en virtud del título competencial del Estado para desarrollar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 148.1. 18ª CE), cuyo contenido, pretendidamente básico, abarca la regulación de tan numerosos aspectos que coarta el ulterior desarrollo por otros actores a cargo de la regulación del régimen local, y lo hace, además, con una defectuosa técnica legislativa. Y lo mismo se presume de las medidas legislativas realizadas en nuestro país como consecuencia de la introducción del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art.135 CE), como la LOEPSF y la LRSAL. Los conflictos suscitados a raíz del choque frontal entre el mentado principio y la autonomía local pusieron de manifiesto que la autonomía local (137, 140 y 142 CE) y la democracia local no eran prioritarias, e incluso, que el legislador podía, sin incurrir en vicio de inconstitucionalidad, reducirlas al mínimo como consecuencia de nuestra pertenencia a un “sistema constitucional basado en el principio democrático” (STC 41/2016, FJ3). A raíz de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en los conflictos suscitados en 2016 asistimos a un vaciamiento de la democracia local en nombre del principio democrático.

Es más discutible que esta fuera la perspectiva de la regulación estatutaria del régimen local, pues tras la oleada de reformas sucedidas entre el 2006 y el 2011, varias Comunidades Autónomas se situaron al frente de la garantía del principio de autonomía local. Actitud que era y es controvertida porque, a partir de entonces, en la escala autonómica comenzaron a convivir dos situaciones contradictorias e irreconciliables. Por una parte, al menos, formalmente, éstas quisieron proteger la autonomía de sus municipios. Pero, por otra parte, éstas no articulaban mecanismos financieros adecuados, en consonancia con sus responsabilidades constitucionales derivadas del art. 142 CE, que permitieran a sus municipios alcanzar la suficiencia financiera, que es por todos comprendida como prerequisite para alcanzar su autonomía política y administrativa y, por tanto, para asegurar que una serie de asuntos importantes puedan ser democráticamente decididos en sede del municipio. Derivado de lo anterior, lo más razonable es admitir que las Comunidades Autónomas también convinieron en que la autonomía local merecía ser tratada como un título competencial, que se encontraba en disputa entre éstas y el Estado. Las CCAA, realmente, también querían regular el régimen

local y la garantía de tal principio podía eventualmente ser utilizada como moneda de cambio para la consecución de su objetivo, sin que la materialización de la autonomía y democracia locales tuviesen demasiado peso en las decisiones y acciones emprendidas por el nivel autonómico.

En todo este periplo de regulación del régimen local, al margen de las pocas, pero claras previsiones constitucionales en la materia de acuerdo con las cuales los entes locales son gestores políticos y democráticos de lo público, tuvo una especial repercusión la ausencia de garantías constitucionales que permitiera a tales entes reivindicar aquello que era (y que es) suyo. El conflicto en defensa de la autonomía local, que es la única posibilidad reactiva de la que disponen los municipios españoles, cuenta con una regulación tan exigente y tan poco adaptada a la realidad del (infra)municipalismo español, que nunca supuso una alternativa real para que estos entes encontrasen una tutela suficiente en sede de la justicia constitucional. A este respecto hay añadir que el criterio de nuestro Tribunal Constitucional nunca fue especialmente garantista para con el principio de autonomía local. En muchas ocasiones el supremo intérprete de la Constitución se encontró con asuntos cuya interpretación, fuera la que fuese, sería controvertida, como sucedió con la célebre sentencia del estatuto catalán (STC 31/2010). Ahora bien, no encontramos en la jurisprudencia del Constitucional sobre el régimen local, y más concretamente, en lo que concierne a la delimitación de la autonomía local, una evolución parangonable a la que se ha producido en la doctrina sobre la determinación de las implicaciones democráticas y políticas de la materialización del principio de autonomía local en nuestro constitucionalismo.

De todo aquello que podemos destacar en cuanto a las deficiencias del régimen local, y la pérdida de posibilidades de la democracia local en España, sin duda, el error más grave ha sido permitir que la norma sea completamente ajena a la realidad sobre la cual se aplica. El diagnóstico sobre los municipios en España es desolador si lo comparamos con su tratamiento jurídico, porque prácticamente ninguno de los fenómenos que llevan décadas reportando efectos sumamente perniciosos en nuestro país han sido tomados en consideración por los poderes públicos. La desatención hacia lo local ha sido tal que, actualmente, la ultrafragmentación de la planta local, la despoblación y el inframunicipalismo son retos para nuestro Estado, y no problemas aislados, fácilmente reconducibles y únicamente identificables en el pequeño municipio de la España vacía.

Su calificación como problemáticas de Estado no se debe sólo a que sus repercusiones se hayan extendido en toda la geografía nacional, sino también a que sus efectos se hayan enquistado de tal forma en nuestro país, que su presencia impida la materialización de numerosísimos preceptos constitucionales, incluida la calificación a nuestro Estado como social y democrático de Derecho (art. 1.1CE). Allí donde las personas se ven obligadas a emigrar, donde la situación de los derechos es sumamente deficitaria y donde no hay acceso a unos servicios básicos de calidad, el Estado se difumina. Se produce una quiebra real con el Estado social, con el principio de igualdad y con la democracia, con la libertad para tomar decisiones adaptadas y conscientes de las necesidades del territorio en el cual

se enmarcan. Y esto no solo ocasiona un problema de integración de la ciudadanía a una misma comunidad política, desde un punto de vista simbólico, sino también, y lo que es más importante, produce la consiguiente pérdida del objeto de nuestro orden constitucional en muchas partes del territorio nacional.

Ante tales circunstancias disponemos de un abanico de posibilidades para poder actuar tratando de corregir los excesos que han caracterizado el tratamiento hacia lo local en nuestro constitucionalismo. En lo que respecta al ámbito propositivo de esta tesis doctoral, lo que encontramos más trascendental es que su planteamiento se comprenda desde el prisma de la complementariedad y la transversalidad. Los malogrados intentos por acabar con las problemáticas descritas en nuestro país han fallado porque partían de una hipótesis causal errónea. Todos los fenómenos que reportan serias consecuencias y que hemos tenido ocasión de explicar en las páginas que preceden a estas líneas, están interrelacionados entre sí y requieren de estrategias complejas e interseccionales, cuya ejecución prevea la consecución de objetivos a medio-largo plazo y de una intervención desde diversos planos.

La propuesta que creemos de mayor magnitud, y en la cual hemos insistido en el tercer capítulo, es la que se centra en ofrecer una solución viable al problema de la ultrafragmentación de la planta local. La generalización del municipio constitucional como consecuencia de las pretensiones liberales del primer constitucionalismo español ha provocado una situación fáctica de inframunicipalismo debido a la división de la planta local en un excesivo número de municipios. Esta situación no ha sido resuelta en los últimos dos siglos, ni hay posibilidades de resolverla de forma inmediata. En virtud del estudio emprendido en esta tesis doctoral hemos vislumbrado que existen dos posibilidades complementarias en las cuales puede basarse una estrategia que pretenda hacer frente a esta problemática enmarcada en el constitucionalismo español: por una parte, la ejecución de fusiones municipales y, por la otra, la potenciación de la cooperación intermunicipal. Pese a que normalmente ambas se presentan como alternativas, hemos optado por plantear una vía intermedia, de acuerdo con la cual, creemos conveniente y aconsejable optar por ellas desde un punto de vista complementario. De acuerdo con la idea que planteamos, podrían acometerse fusiones municipales bajo parámetros objetivos de acuerdo con una estrategia coordinada entre Estado y CCAA y, al tiempo, se podría potenciar la red de estructuras de cooperación intermunicipal a través de su consolidación y democratización.

Llegados a este punto, los problemas del municipalismo español no pueden resolverse con parches, esto es, con soluciones descafeinadas, aisladas y dirigidas a un sector concreto de población. Por eso mantenemos que la gestión política que puede generar un resultado más satisfactorio será aquella que consiga incidir en todas las vertientes del problema señalado: en la ultrafragmentación de la planta local, en la caótica regulación del modelo competencial y su cuasi monopolización por el legislador básico estatal, en el aquilataamiento de la suficiencia financiera de las haciendas locales y en las garantías a disposición de la autonomía y democracia locales.

El grueso de esta tesis doctoral se ha centrado en el estudio del municipio en nuestro constitucionalismo y en las posibilidades que el mismo dispone en relación con la materialización de un principio democrático más fuerte y sólido para el conjunto de nuestro Estado. Pero no debemos olvidar que lo que subyace al estudio del municipalismo en España es la importancia de este para las personas que la habitamos, especialmente para aquellas que, pese a ser las menos, todavía siguen viviendo y quieren seguir viviendo en las zonas rurales. Con el planteamiento de las reformas que hemos tenido ocasión de pergeñar en el último capítulo, nuestra pretensión más básica es la de poner en el centro de la gobernanza a la democracia local y a los derechos de las personas en cualquier parte de la geografía española, sin que pueda prevalecer, por razón de residencia, un privilegio en el acceso a servicios y en el disfrute de derechos (139 CE). Estamos convencidos de que la mejor manera de hacer país es no olvidarse de nadie.

CONCLUSIONI E RISULTATI

Il potenziale democratico del municipio è stato unanimemente constatato dalle teorie politiche più influenti della nostra storia politica e costituzionale. La democrazia locale ed il municipio come istituzione di base in cui viene praticata sono stati il banco di prova dei più diversi postulati teorico-politici dall'antichità a oggi. In particolare, si sono misurati con la dimensione locale quegli approcci contemporanei che cercano di confrontarsi con l'individualismo sempre più diffuso nelle società moderne, che spesso porta ad una dissociazione tra il bene individuale ed il bene del resto della comunità a cui il cittadino appartiene.

Il comune costituisce lo spazio di confluenza tra l'istituzionale e il comunitario, il livello ottimo per coltivare l'affetto e la cura per la cosa pubblica, il recupero di quella comunità di uguali che ci rende esseri civici e politici e che ci integra in uno stesso progetto comune. Quelle potenzialità che sono state confermate dagli approcci più classici ed anche da quelli più recenti che sono all'avanguardia della teoria politica e democratica, possono essere verificate, non senza i loro chiaroscuri, nel quadro delle nostre attuali municipalità. Pur non essendo esente da problemi che spesso impediscono la concretizzazione di un vero autogoverno municipale, il municipalismo promosso dal nostro testo costituzionale presenta punti di forza importanti ai fini del consolidamento del principio democratico nel nostro Paese, data l'esistenza di fattori quali la vicinanza dei consigli comunali ai cittadini, la più semplice comprensione delle questioni gestite al loro interno o la facilità di stabilire sinergie comunicative tra le compagini di governo municipali e i cittadini che vivono nel comune.

La democrazia locale ha bisogno di un supporto teorico-costituzionale per concretizzarsi, perché, costituito lo Stato democratico e stabilito il principio del decentramento del potere politico, non esiste ancora, è solo “in potenza”, come l'essere virtuoso nella teoria comunitaria. Nel nostro Stato costituzionale, questo supporto è costituito dall'autonomia locale poiché è questa a dare forma alla democrazia a questo livello, a fornirle un oggetto su cui decidere e a garantire che ciò che viene deciso si realizzi.

Tuttavia, il trattamento dell'autonomia delle località spagnole, insieme alla dipendenza e alla giustapposizione della democrazia locale rispetto all'autonomia locale, ha tolto potenziale alla concretizzazione del principio democratico in Spagna. Fin dalla genesi del Comune costituzionale nel 1812, la mancanza di attenzione al livello locale e l'incapacità di adattare la Norma Suprema alle reali possibilità dei comuni spagnoli hanno provocato numerosi errori la cui correzione è ancora un compito da completare per il costituzionalismo spagnolo. Nel XIX secolo, in Spagna, come il resto dei Paesi europei, si affermò la teoria francese del *pouvoir municipal*, sviluppata in minima parte nella Francia pre-rivoluzionaria, consolidata dopo la Rivoluzione francese e ampiamente diffusa in tutta Europa attraverso il Codice napoleonico. La teoria francese non è stata l'unica a cercare di articolare teoricamente l'autonomia locale, ma è stata pioniera nello stabilire uno standard, soprattutto in Europa occidentale (come del resto appare evidente

nello studio della *Selbstverwaltung* in Germania, del *Selfgovernment* in Inghilterra, delle autonomie locali in Italia e della *Home Rule* negli Stati Uniti).

L'autonomia locale francese ebbe un grande impatto sulla prima esperienza costituzionale spagnola: la Costituzione del 1812 riprodusse la teoria del *pouvoir municipal*, con i suoi vantaggi ed i suoi eccessi, aggiungendo elementi provenienti dall'organizzazione del comune spagnolo pre-moderno giacché, in Spagna, l'autonomia intesa come autogestione degli interessi municipali, esisteva molto prima della sua formulazione a livello più teorico o formale. Nel tardo e nell'alto medioevo, l'entità territoriale che oggi intendiamo come comune era qualcosa di simile a un'associazione di quartiere che risolveva i problemi comuni e quotidiani degli abitanti del municipio. L'esperienza di Cadice è stata un punto di svolta per le entità locali sia perché è stata la prima Costituzione spagnola sia, in base a quanto detto sopra, perché ha tracciato la strada per le costituzioni successive.

Nei primi decenni del costituzionalismo spagnolo, la sfida la cui soluzione appariva previa al consolidamento dell'autonomia locale era rappresentata dall'estensione del costituzionalismo stesso e del municipio costituzionale. La struttura locale spagnola era un accumulo di eterogenee unità territoriali che dovevano essere omogeneizzate dopo l'entrata in vigore della Costituzione del 1812: per consolidare l'autonomia locale, bisognava prima consolidare una struttura territoriale minimamente omogenea. Questo aspetto è perfettamente visibile nello studio del periodo che va dal *Trienio Liberal* fino al 1943. Il municipio costituzionale si diffuse in tutto il territorio nazionale come nuova formula istituzionale del liberalismo borghese che si contrapponeva alle strutture stagnanti dell'*Ancien Régime* che sostituiva, dando origine, come conseguenza della ricezione della suddetta formula francese, a un numero sproporzionato di comuni in Spagna. Ma il consolidarsi dell'autonomia locale non era (ancora) un obiettivo, soprattutto in periodi di forte centralizzazione come quello che concise con la reggenza di *María Cristina de Borbón*. Lo dimostrarono anche le riforme del regime locale che si abbatterono sulla provincia il cui scopo principale era quello di garantire la presenza dello Stato su tutto il territorio nazionale attraverso la provincia, il che portò a una situazione incompatibile con l'eventuale autonomia di qualsiasi entità territoriale al di fuori dello Stato centrale.

Queste circostanze, insieme alla situazione politica del Paese, ostacolarono l'affermarsi dell'autonomia comunale e della democrazia locale fino almeno fino al *Sexenio revolucionario* e alla proclamazione della *Primera República*. I testi costituzionali che emersero in seguito, implicarono progressi sostanziali rispetto a entrambi i principi, democrazia e autonomia locale. Tuttavia, l'alternarsi di centralizzazione e decentramento, insieme al fenomeno del *caciquismo* caratteristico della lunga restaurazione borbonica, metteva in pericolo la consolidazione dei progressi raggiunti in precedenza.

Anche se piuttosto precari, in questo periodo, furono particolarmente rilevanti per il nostro municipalismo i contributi di Maura (nel 1903 e nel 1907) e di Calvo Sotelo (con lo Statuto Comunale del 1924). Gli ultimi due progetti ebbero una fortuna molto limitata

date le circostanze storiche in cui vennero proposti. Nonostante ciò, i loro sforzi vennero riconosciuti in seguito, in quanto entrambi furono presi come testi di riferimento per il regime locale spagnolo.

Lo scoppio della guerra civile spagnola nel 1936 e la dittatura franchista portarono alla scomparsa delle autonomie locali e la situazione si protrasse fino alla riapertura del dibattito nella transizione alla democrazia. Il mondo rurale fu stato il più colpito nel periodo tra il 1936 e il 1978 a causa dell'esodo permanente e senza precedenti della popolazione e di certa preferenza politica del regime per un modello di iperconcentrazione demografica. La fine della dittatura di Franco portò con sé l'apertura del processo costituente del 1977 nel quale le entità locali non giocarono un ruolo di primo piano. Ciononostante, il recupero dell'autonomia locale e del decentramento politico nelle *Cortes Constituyentes* del 1977 ha dato vita ad una nuova opportunità per il municipalismo plasmata nell'attuale Costituzione del 1978. Certamente, a quel punto, esistevano già entità intermedie tra lo Stato e i Comuni.

Il municipalismo e l'influenza politica del comune nel nostro Paese persero gradualmente peso fino ai dibattiti costituenti del 1977 e del 1978, in cui il ruolo guida delle entità intermedie avrebbe gradualmente relegato a un secondo piano l'autonomia locale nel nostro modello territoriale. C'erano da costruire un nuovo Paese e un nuovo modello territoriale e le numerose forze politiche che parteciparono nel dibattito costituente scelsero di concentrare i loro sforzi sul modello territoriale del vero *Estado Autónomico*. I silenzi del dibattito costituente sulla dimensione locale si sono evidentemente riverberati sul testo finale. La Costituzione del 1978 è in generale poco attenta alle problematiche “locali” e, anche quando si confronta con la questione delle entità locali, il testo appare poco concreto e avaro di garanzie.

Dopo l'entrata in vigore del testo costituzionale vigente, il principio dell'autonomia locale (140 CE) e quello di sufficienza finanziaria dei bilanci locali (142 CE) sembravano condannati a naufragare nell'incertezza. Oltretutto vago ed impreciso, il testo costituzionale non garantiva la realizzazione dei suddetti principi, la qual cosa implicava erigere il legislatore a signore assoluto della loro delimitazione. Fin dai primi anni della nostra democrazia, il *Tribunal Constitucional* ha assunto un ruolo determinante nell'esercizio dell'*actio finium regundorum* del principio di autonomia locale, oltre che una funzione interpretativa inerente alla determinazione dell'entità territoriale competente a regolare il regime locale.

A partire dal 1981, anno in cui iniziò a formarsi la giurisprudenza costituzionale in materia, l'autonomia locale (ma anche la democrazia locale e il municipalismo), iniziò a perdere peso come principio costituzionali. Il municipio iniziò ad apparire come mero spettatore della disputa tra *Comunidades Autónomas* e Stato, entrambi in lotta per l'aggiudicazione della competenza a regolare il regime locale. Una giurisprudenza restrittiva e le intrusioni degli altri livelli di governo nella sfera locale hanno portato al graduale abbandono di un progetto di vera democrazia municipalista. Sebbene riteniamo

che il nostro testo costituzionale sia volto a realizzare un progetto municipalista e democratico (137, 140 e 142 CE), affinché la nostra democrazia sia municipalista, dobbiamo prima garantire che il Comune possa decidere in totale libertà e sulle materie e gli ambiti di suo interesse. E, dopo il 1981, il Comune ha smesso, qualitativamente e quantitativamente, di decidere con le potenzialità che avrebbero caratterizzato l'aggettivazione di una democrazia come municipalista.

La prospettiva da cui è stata affrontata la regolamentazione del regime locale in Spagna non fu municipalista (certamente, sarebbe necessario un discorso diverso per la Carta Europea dell'Autonomia Locale – CEAL - senza però dimenticare le sue ridotte possibilità di *enforcement* in Spagna). La mancanza di tale prospettiva si può facilmente notare nella *Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, elaborata in virtù della competenza dello Stato a sviluppare gli aspetti basilari (“*las bases*”) del regime giuridico delle amministrazioni pubbliche (art. 148.1. 18° CE), il cui contenuto, che pretende limitarsi a ciò che è *básico*, abbraccia talmente tanti aspetti che finisce per limitare l'intervento normativo di altri attori regolatori del regime locale, e lo fa, inoltre, con una tecnica legislativa difettosa. Lo stesso vale per le misure legislative adottate nel nostro Paese a seguito dell'introduzione del principio di stabilità di bilancio e sostenibilità finanziaria (art. 135 CE), come la *Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* (LOEPSF) e la *Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* (LRSAL). I conflitti sorti in seguito allo scontro frontale tra il suddetto principio di stabilità di bilancio e sostenibilità finanziaria, da un lato, e l'autonomia locale dall'altro, hanno dimostrato come sia quest'ultima (137, 140 e 142 CE) sia la stessa democrazia locale non solo non rappresentavano una priorità, ma addirittura potevano essere ridotte al minimo dal legislatore democraticamente investito: interpellato al riguardo, il *Tribunal Constitucional* si limitò sostanzialmente a chiosare che il "sistema costituzionale" spagnolo, è, alla fin fine, “basato sul principio democratico” (STC 41/2016, FJ3). Insomma, a seguito delle pronunce della Corte nei conflitti sorti nel 2016, stiamo assistendo a uno svuotamento della democrazia locale in nome del principio democratico.

Se questa fosse o meno la prospettiva degli *Estatutos de Autonomía* del regime locale, è più discutibile: dopo l'ondata di riforme che ha avuto luogo tra il 2006 e il 2011, diverse *Comunidades Autónomas* hanno assunto un atteggiamento specialmente battagliero per garantire il principio dell'autonomia locale, la qual cosa ha finito per alimentare un intenso e molto attuale dibattito: da quel momento in poi, a livello di *Comunidades Autónomas*, cominciarono a coesistere due situazioni contraddittorie e inconciliabili: da un lato, almeno formalmente, si voleva proteggere l'autonomia dei comuni; dall'altro, non si articolavano meccanismi finanziari adeguati ex art. 142 CE, che permettessero ai comuni di raggiungere la sufficienza finanziaria, intesa come prerequisito per l'autonomia politica e amministrativa e, quindi, per garantire uno spazio decisorio autonomo e democratico a livello comunale.

Da quanto detto sopra, sembrerebbe ragionevole ammettere una sorte di accordo fra le *Comunidades Autónomas* sul fatto che l'autonomia locale meritava di essere trattata come una competenza contesa tra loro e lo Stato. In realtà, le *Comunidades Autónomas* volevano regolamentare il regime locale ed erano disposte ad usare la garanzia di tale principio potesse come merce di scambio per raggiungere il loro obiettivo, giacché la materializzazione dell'autonomia locale e della democrazia sembrava avere un peso modesto nelle decisioni e nelle azioni intraprese a livello *autonómico*.

A parte le poche ma chiare disposizioni costituzionali in materia secondo cui le autorità locali sono gestori politici e democratici della cosa pubblica, su tutto questo percorso di regolamentazione del regime locale, ha avuto un impatto particolare l'assenza di strumenti costituzionali che permettessero a tali autorità di rivendicare ciò che era (ed è) loro. Il conflitto in difesa dell'autonomia locale, che è l'unica possibilità reattiva a disposizione dei comuni spagnoli, ha una regolamentazione così esigente, così poco adatta alla realtà dell'infra-municipalismo spagnolo, che non ha mai rappresentato una vera alternativa per questi enti alla ricerca di una protezione effettiva nel sistema di giustizia costituzionale. A questo proposito, va aggiunto che il criterio del *Tribunal Constitucional* non è mai stato particolarmente protettivo nei confronti del principio dell'autonomia locale. In molte occasioni, il supremo interprete della Costituzione si è trovato di fronte a questioni molto controverse sulla materia, come è accaduto con la famosa sentenza sullo statuto catalano (STC 31/2010). Tuttavia, non troviamo nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale sul regime locale e, più specificamente, sulla delimitazione dell'autonomia locale, un'evoluzione paragonabile a quella che ha avuto la dottrina sulla determinazione delle implicazioni democratiche e politiche della concretizzazione del principio di autonomia locale.

Fra tutte le carenze relative al regime locale che hanno implicato una vera perdita di opportunità per la democrazia locale in Spagna, senza dubbio, l'errore più grave è stato quello di lasciare che la legge assumesse sembianze che la trasformassero in un corpo completamente estraneo alla realtà a cui viene applicata. La diagnosi sulla realtà comunale in Spagna è desolante se la si confronta con il loro trattamento giuridico, perché praticamente nessuno dei fenomeni che da decenni stanno producendo effetti estremamente perniciosi nel nostro Paese è stato preso in considerazione dalle autorità pubbliche. La disattenzione per la dimensione locale è stata tale che, attualmente, l'ultraframmentazione, lo spopolamento e l'infracomunalismo sono vere e proprie sfide per l'intero Stato e non problemi isolati facilmente risolvibili e identificabili solo nei piccoli comuni della *España vacía*.

La loro qualificazione come problemi di Stato non è dovuta solo alle ripercussioni su tutta la geografia nazionale, ma anche al fatto che, nel nostro Paese, gli effetti si sono radicati così tanto da impedire la realizzazione di numerosi precetti costituzionali, *in primis*, la qualificazione del nostro Stato come Stato sociale e democratico di diritto (art. 1.1 CE). Dove le persone sono costrette a emigrare, dove la situazione dei diritti è estremamente carente e dove non c'è accesso a servizi di base di qualità, lo Stato si offusca. C'è una vera

e propria rottura con lo Stato sociale, con il principio di uguaglianza e con la democrazia, con la libertà di prendere decisioni adeguate e consapevoli delle esigenze del territorio in cui vengono prese. E questo produce non solo un problema d'integrazione dei cittadini nella stessa comunità politica da un punto di vista simbolico, ma anche, e soprattutto, una conseguente perdita dell'essenza del nostro ordinamento costituzionale in molte parti del territorio nazionale.

In tali circostanze, abbiamo una serie di possibilità per cercare di correggere gli eccessi che hanno caratterizzato il trattamento della dimensione locale nel nostro costituzionalismo. Per quanto riguarda la portata propositiva di questa tesi di dottorato, ciò che riteniamo più trascendentale è il fatto che il suo approccio consista in una messo a fuoco con le lenti della complementarietà e della trasversalità. I tentativi falliti di porre fine ai problemi descritti nel nostro Paese sono infatti falliti perché sono partiti da una diagnosi errata: tutti i fenomeni che hanno gravi conseguenze e che abbiamo avuto modo di spiegare nelle pagine precedenti sono interconnessi e richiedono strategie complesse e intersezionali, la cui attuazione prevede interventi a vari livelli per il raggiungimento di obiettivi a medio-lungo termine.

La proposta che riteniamo di maggiore portata e su cui abbiamo insistito nel terzo capitolo è quella che si concentra sull'offerta di una soluzione praticabile al problema dell'ultraframmentazione del livello locale. La generalizzazione del comune costituzionale, conseguenza delle pretese liberali del primo costituzionalismo spagnolo, ha portato ad una situazione di fatto di inframunicipalismo, dovuta alla divisione del livello locale in un numero eccessivo di comuni. Questa situazione non è stata risolta negli ultimi due secoli, né è probabile che lo sia nell'immediato. Grazie allo studio intrapreso in questa tesi di dottorato, abbiamo intravisto due possibilità complementari su cui basare una strategia che miri ad affrontare questo problema nel quadro del costituzionalismo spagnolo: da un lato, le fusioni municipali e, dall'altro, il rafforzamento della cooperazione intercomunale. Sebbene entrambe siano normalmente presentate come alternative, abbiamo scelto di proporre una via intermedia che le considera complementari. Secondo l'idea da noi avanzata, le fusioni municipali potrebbero portarsi a termine seguendo parametri oggettivi, d'accordo con una strategia coordinata tra lo Stato e le *Comunidades Autónomas*; allo stesso tempo, la rete di strutture di cooperazione intercomunale potrebbe essere rafforzata attraverso il loro consolidamento e la loro democratizzazione.

A questo punto, i problemi del municipalismo spagnolo non possono essere risolti rattoppando, con soluzioni decaffeinat e isolate, limitate a un settore specifico della popolazione. Per questo, siamo convinti che la gestione politica capace di generare un risultato soddisfacente dovrà incidere su tutti gli aspetti del problema: ultraframmentazione dell'impianto locale, caotica regolamentazione del modello di competenze e sua quasi-monopolizzazione da parte del legislatore statale, valutazione della sufficienza finanziaria delle finanze locali e garanzie giuridiche a disposizione dell'autonomia e della democrazia locali.

La maggior parte di questa tesi di dottorato si è concentrata sullo studio del comune nel nostro costituzionalismo e sulle possibilità che esso offre in relazione alla concretizzazione di un principio democratico più forte e solido per il nostro Stato nel suo complesso. Ma non dobbiamo dimenticare che, alla base dello studio del municipalismo in Spagna, c'è la sua importanza per le persone che vi abitano, soprattutto per quelle che vivono e vogliono continuare a vivere nelle zone rurali. Con l'abbozzo delle riforme che abbiamo avuto modo di delineare nell'ultimo capitolo, il nostro obiettivo più elementare è quello di porre al centro della *governance* la democrazia locale ed i diritti delle persone di qualsiasi parte della Spagna, intesi in modo antitetico ad ogni tipo di privilegio nell'accesso ai servizi e nel godimento dei diritti che si basi sul luogo di residenza (139 CE). Siamo convinti che il modo migliore per costruire Paese sia non dimenticare nessuno.

ANEXO I: LA REPRESENTACIÓN DE LA REALIDAD ESPAÑOLA SOBRE LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL, LA RURALIDAD Y LA DESPOBLACIÓN A TRAVÉS DE LOS MAPAS

A lo largo del presente Anexo se exponen, a través de mapas de elaboración propia y mapas cuya autoría corresponde al Gobierno de España, así como el elaborado por la investigadora Ana Isabel Horcajo Romo en el marco del proyecto de investigación (IB18128) “Igualdad de género en el entorno rural y municipal de Extremadura: diagnóstico y propuestas”, liderado por la profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura Silvia Soriano Moreno, seis mapas que ayudarán a una comprensión más gráfica y sencilla de los datos expuestos en el Capítulo III de la tesis doctoral. Este es el motivo por el cual hemos decidido emplear en este Anexo de la tesis doctoral la metodología basada en los mapas utilizando, tanto los materiales de libre acceso puestos a disposición por el Gobierno de España y los del mentado proyecto de investigación adscrito al Área de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura, como recurriendo a su elaboración propia por medio del software de representación cartográfica de sistemas de información geográfica (SIG) ArcGIS Pro.

De una parte, en lo que respecta a los mapas de elaboración propia, en el MAPA n.º 1, que nos muestra el total de territorio mancomunado en España, se han tomado como base para la elaboración del mapa los datos del Registro de Entidades Locales del Gobierno de España. El resultado final de la incorporación de los datos sobre mancomunidades en España al territorio nacional ha dado como resultado que un 69.34% de la planta local española está mancomunada, esto es, vertebrada mediante mancomunidades de municipios. Para la elaboración del MAPA n.º 2 se han utilizado como referencia los datos disponibles en los Geoportales de las Comunidades Autónomas de País Vasco, Castilla y León, Aragón y Cataluña, es decir, aquellas Comunidades Autónomas cuyo territorio está entera o parcialmente comarcalizado. A diferencia del alto porcentaje de territorio mancomunado, el resultado final de territorio comarcalizado en España se corresponde con un 18% del total del territorio nacional.

De otra parte, en lo que respecta a los mapas de elaboración ajena, tenemos, primero, los extraídos de los informes elaborados por el Gobierno de España. En el MAPA n.º 3 (“Densidad de población por provincias. Comparativa entre 1900 y 2020”), extraído del informe “ESPAÑA 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo” (p. 244)⁵⁵⁷, cuya autoría corresponde al Ministerio de la Presidencia, se muestra la población, por provincia y km², en el año 1990 y en 2020. Es fácilmente comprobable la desigual distribución poblacional a lo largo del territorio español, la pérdida de población de muchas capitales de provincia y la progresiva aglomeración de

⁵⁵⁷ Este informe se encuentra disponible en el siguiente enlace: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf [Fecha de última consulta: 07/02/2024]

habitantes en algunas capitales como Madrid y Barcelona. El MAPA n.º4 ha sido extraído de la misma página del informe citado en líneas anteriores. Éste nos ofrece una panorámica sobre los municipios con pérdida de población entre los años 2010 y 2019 en nuestro país. El MAPA n.º5 (“Distribución geográfica del medio rural en España”) se ha obtenido de Informe “Diagnóstico de la igualdad de género en el medio rural 2021” (p. 17) elaborado por el Ministerio Agricultura, Pesca y Alimentación. De acuerdo con el cual la extensión del territorio rural en España abarca 424.552 km² y está integrado por 6.678 municipios, lo que supone el 82,13% del total de municipios españoles⁵⁵⁸.

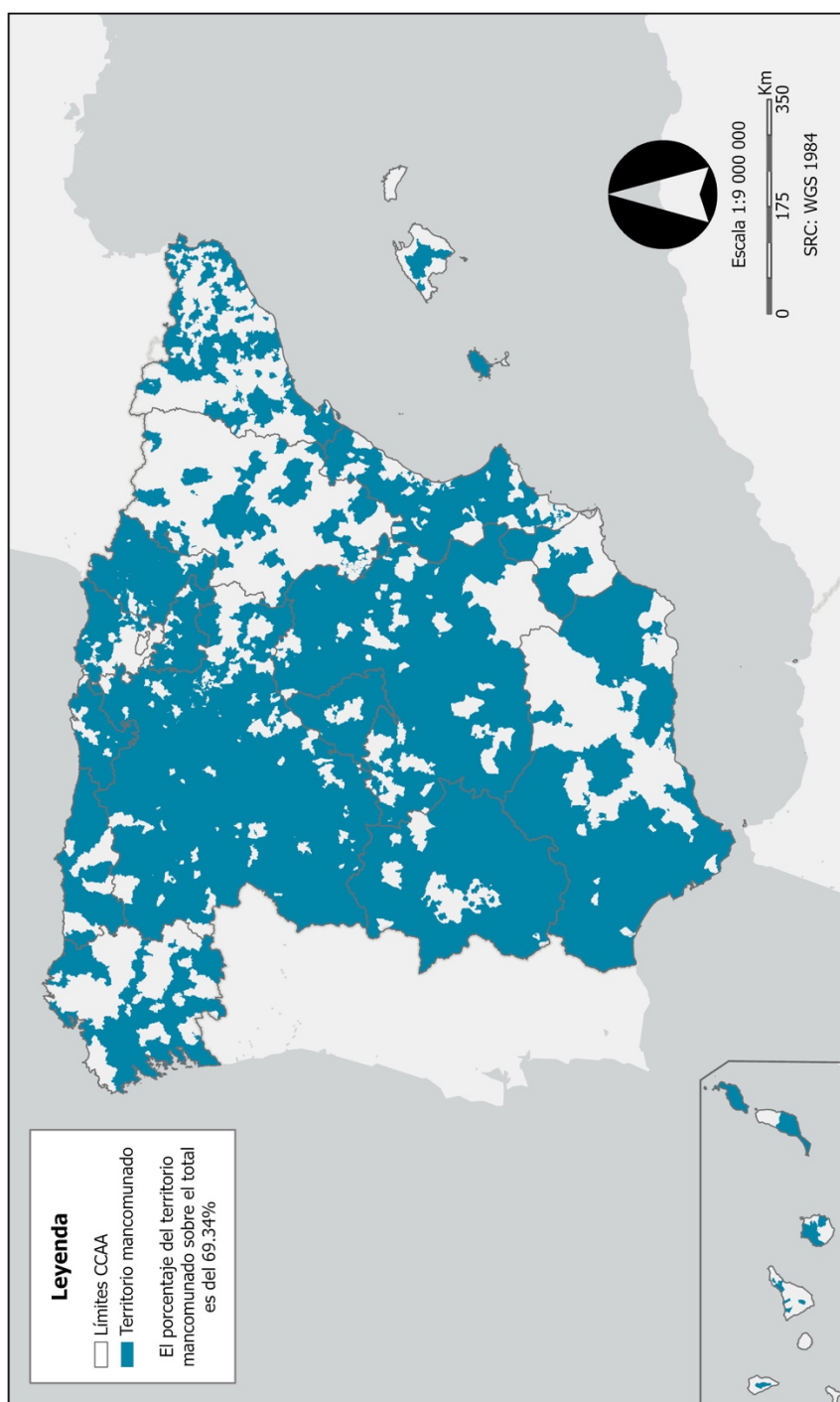
Es recomendable realizar un visionado conjunto de los MAPAS n.º 4 (“Municipios con pérdida de población en España entre 2010 y 2019”) y n.º 5 (“Distribución geográfica del medio rural en España”), a fin de obtener una imagen más completa entre la afectación de la despoblación al territorio rural en España. La comparativa entre ambos nos permite observar con facilidad que las zonas de España más afectadas por el fenómeno de la despoblación coinciden con las áreas rurales del país. Por tanto, la España rural, que es la más abundante en términos de extensión geográfica nacional y, al tiempo, la más afectada por el inframunicipalismo y fenómenos perniciosos y concatenados a este, es la que sufre consecuencias más abundantes en relación con aquellos territorios que no han sufrido los mismos perjuicios.

Por último, el MAPA n.º6 se centra en el territorio que abarca la Comunidad Autónoma de Extremadura. En el mismo podemos observar su vertebración a partir de mancomunidades y la abundancia de mancomunidades integrales en las provincias de Cáceres y Badajoz. En el mismo se aprecia con facilidad que, pese a que todavía perviven en Extremadura mancomunidades de tipo tradicional (art. 44 LRBRL), la singular figura de la mancomunidad integral está mucho más extendida por el territorio extremeño⁵⁵⁹.

⁵⁵⁸ El Informe “Diagnóstico de la igualdad de género en el medio rural 2021” está disponible en: https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/igualdad_genero_y_des_sostenible/diagnostico_igualdad_mediorural_2021_tcm30-615197.pdf [Fecha de última consulta: 07/02/2024]

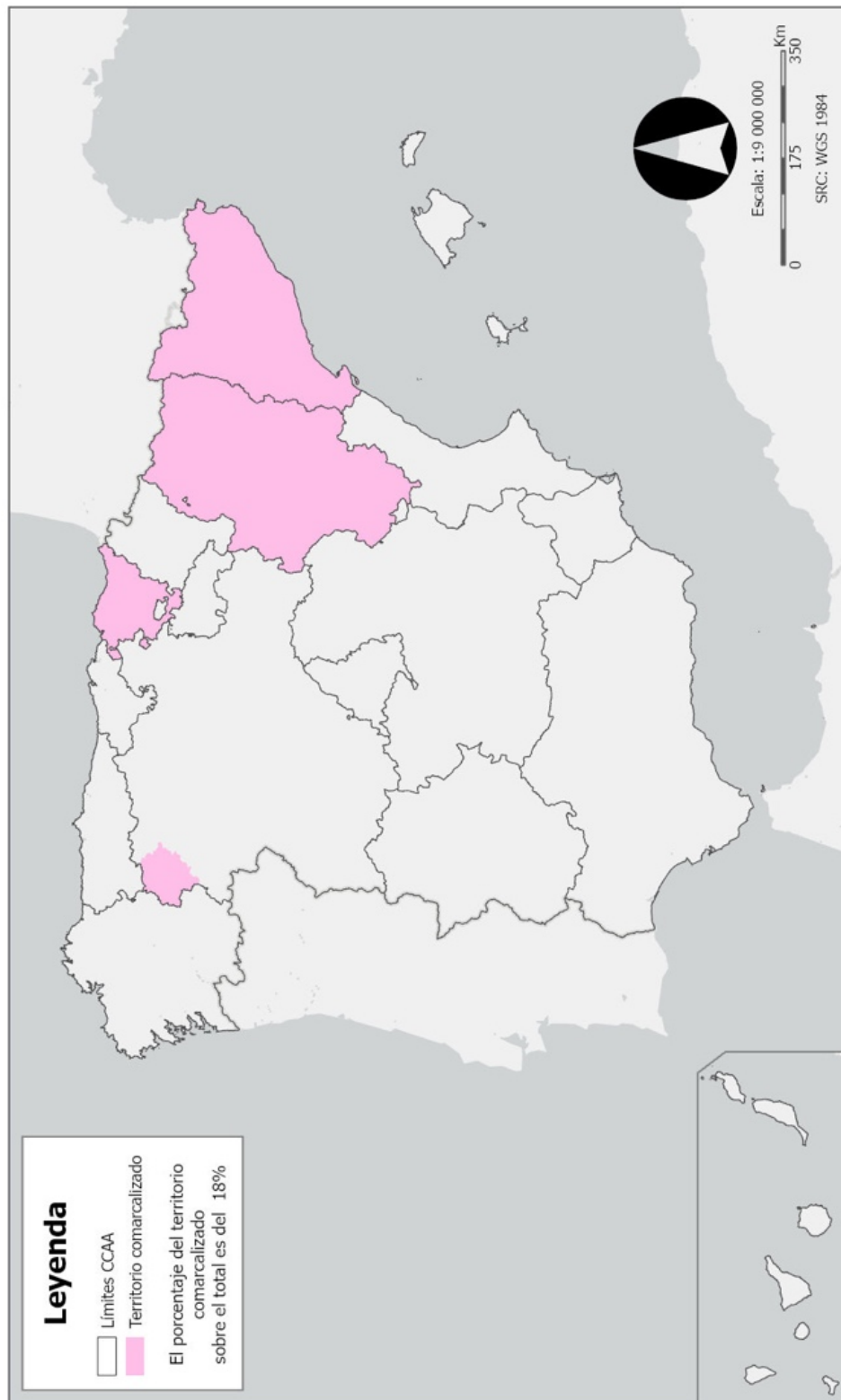
⁵⁵⁹ El mapa se encuentra disponible en la página web del proyecto (IB18128) “Igualdad de género en el entorno rural y municipal de Extremadura: diagnóstico y propuestas”, junto con una considerable cantidad de mapas interactivos sobre Extremadura en la sección: “mapas de Extremadura”. La página web del proyecto coincide con el siguiente enlace: <https://www.igualdadrural.es/mapas-de-extremadura/> [Fecha de última consulta: 20/07/2023]

MAPA n.º 1: TERRITORIO MANCOMUNADO EN ESPAÑA

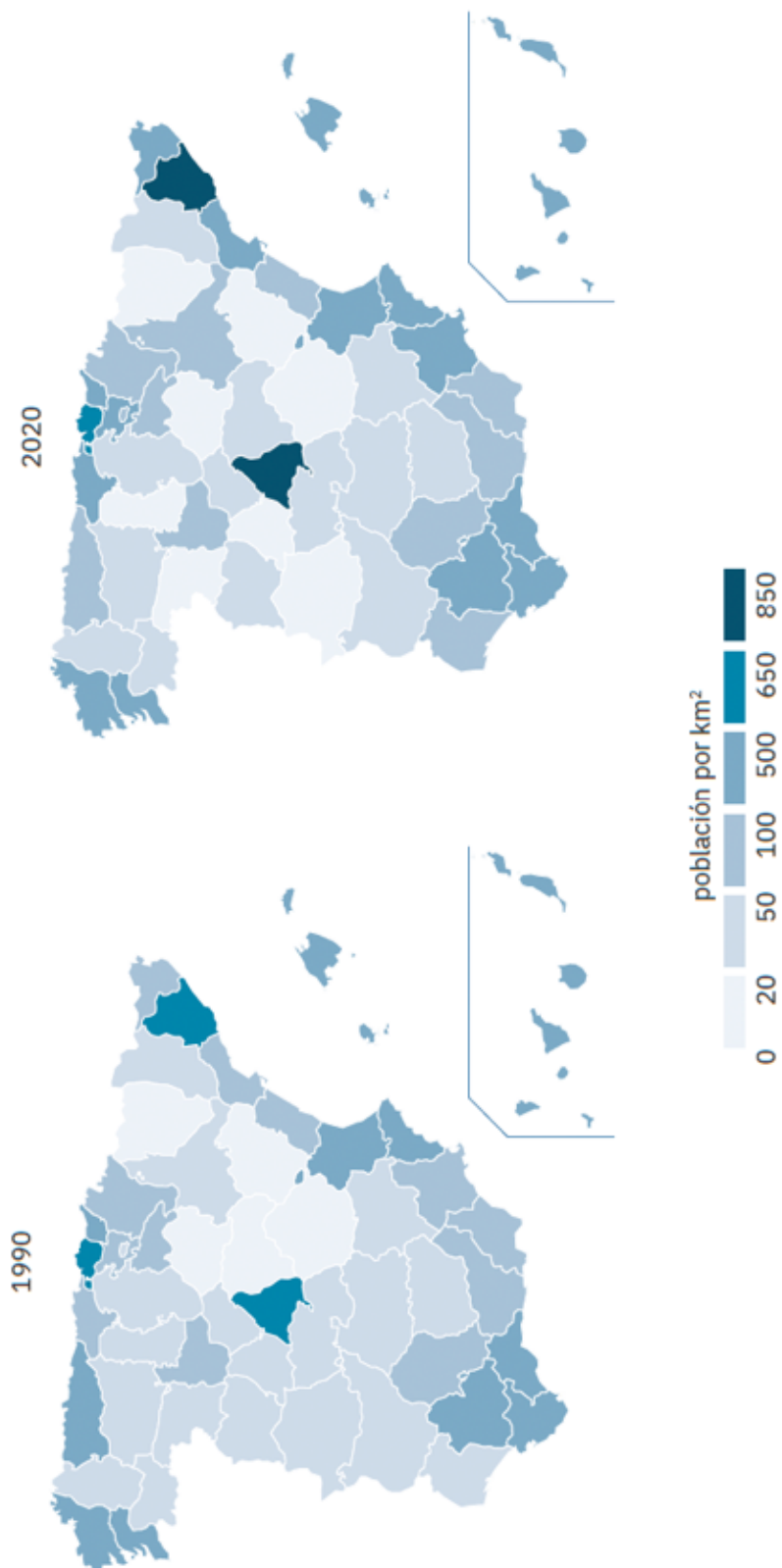


Territorio mancomunado en España

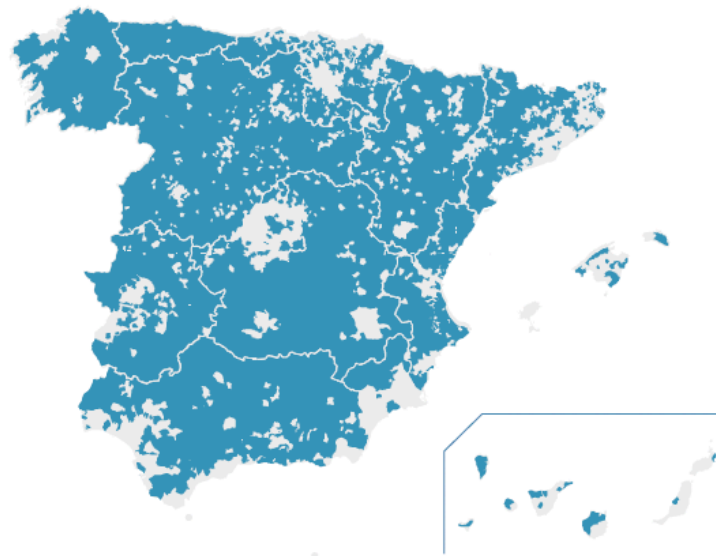
MAPA n.º 2: TERRITORIO COMARCALIZADO EN ESPAÑA



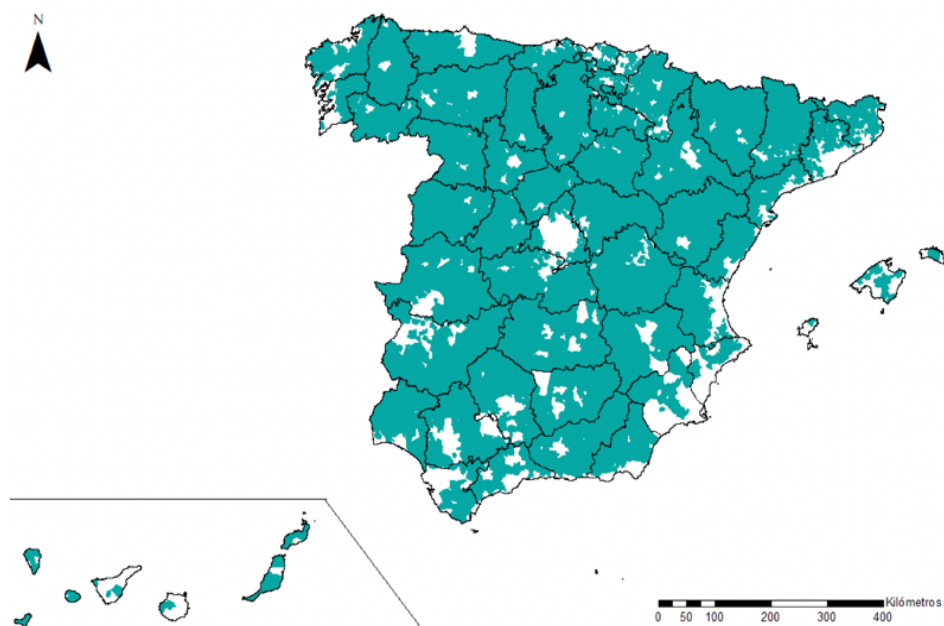
**MAPA n.º 3: DENSIDAD DE POBLACIÓN POR PROVINCIAS.
COMPARATIVA ENTRE 1900 Y 2020.**



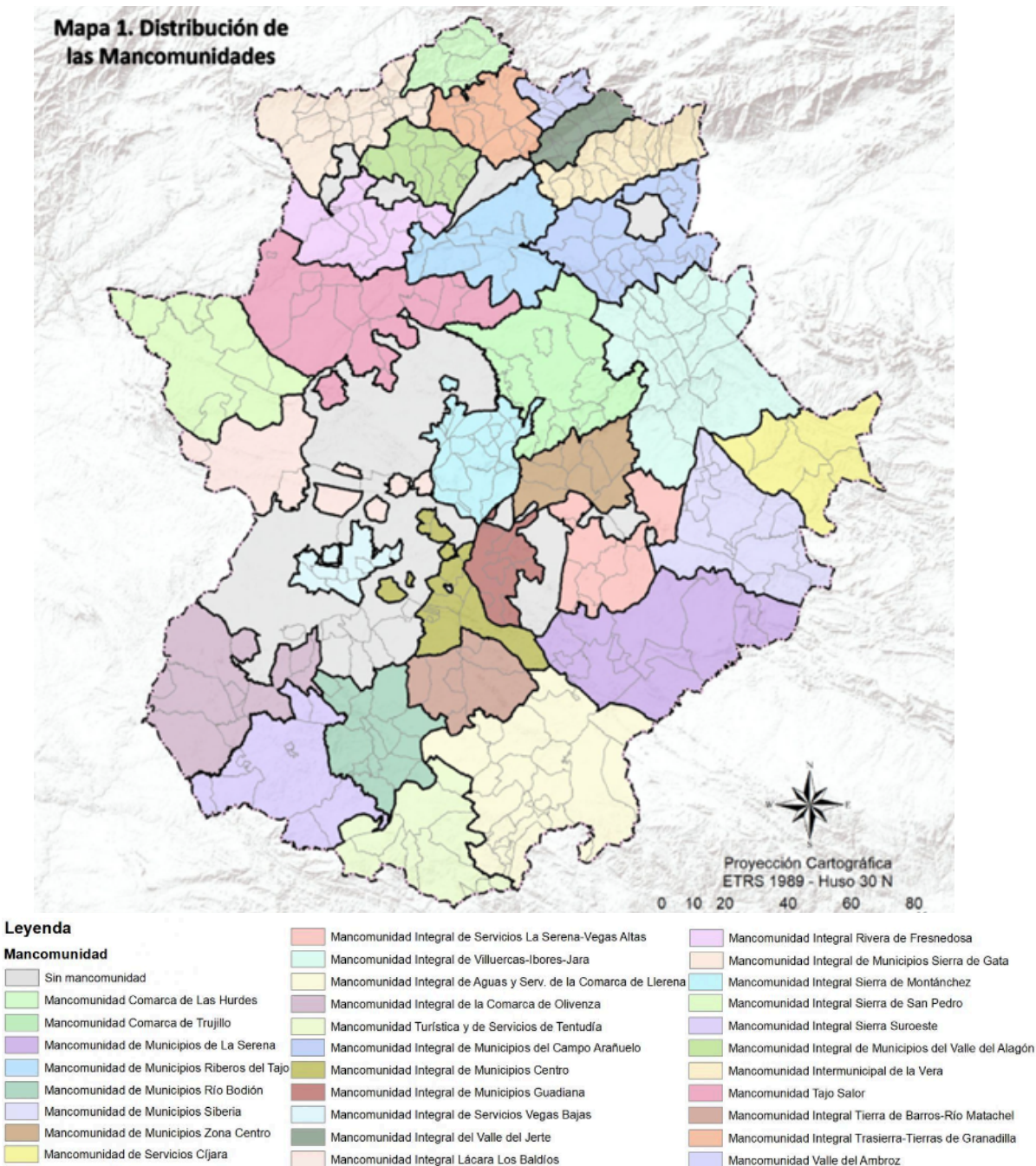
**MAPA n.º 4: MUNICIPIOS CON PÉRDIDA DE POBLACIÓN EN ESPAÑA
ENTRE 2010 Y 2019**



MAPA n.º 5: DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL MEDIO RURAL EN ESPAÑA



MAPA n.º 6: DISTRIBUCIÓN DE MANCOMUNIDADES EN EXTREMADURA



BIBLIOGRAFÍA:

1.- Referencias bibliográficas doctrinales

Aguiar, Fernando y Navarro, Clemente J. “Democracia y participación. Ciudadanía en los municipios: ¿un mercado político de trastos?”. *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas* n.º 91 (2000): 89-114.

Albi, Fernando. “Las derivaciones inmediatas de la crisis del municipalismo”. *Revista de Estudios de la Vida Local* n.º 150 (1966): 801-869;

Albi, Fernando. *La crisis del municipalismo*. Madrid: Instituto de estudios de la Administración local, 1966.

Alonso Rocafort, Víctor. “Garrath Williams (Ed.): Hannah Arendt. Critical Assessments of Leading Political Philosophers. Routledge, London, New York, 2006”. *Foro interno: anuario de teoría política* n.º 7 (2007): 224-227.

Alonso Rocafort, Víctor. “La libertad de movimiento en Hannah Arendt”. *Revista de estudios políticos* n.º 145 (2009): 33-64.

Alonso Rocafort, Víctor. “Lo que Hannah Arendt llamaba democracia”. En Antonio Robles Egea (coord.) (et.al) *La buena democracia: claves de su calidad*, pp.175-202. Granada: Universidad de Granada, 2012.

Álvarez García, Vicente. “Las reglas constitucionales sobre la interiorización del régimen local en los Estatutos de Autonomía de segunda generación y la problemática naturaleza jurídica de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local”. *Revista Española de Derecho Constitucional* n.º 99 (2013): 61-97.

Álvarez Junco, José. *Mater Dolorosa: la idea de España en el siglo XIX*. Madrid: Taurus, 2001.

Alzaga Villaamil, Oscar. *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*. Madrid: Marcial Pons, 2016.

Aragón Reyes, Manuel. “El tratamiento constitucional de la Autonomía local”. En Ministerio de Hacienda e Instituto de Estudios Fiscales (edit.) *Organización territorial del Estado (administración local) [Jornadas de Estudio]* Vol. I, pp. 463-495. Madrid: Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, 1985.

Arendt, Hannah. *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Alianza, 2006.

Arendt, Hannah. *Sobre la revolución*. Madrid: Alianza, 2023.

Aristóteles. *La Política*. Edición 26ª, 8ª Impresión. Barcelona: Austral, 2021.

Bagni, Silvia. “Fraternidad como principio epistemológico del derecho constitucional interno y comparado”. *Revista general de derecho público comparado* n.º 20 (2017).

Ballester Ros, Ignacio. “La nueva demarcación judicial”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* n.º 144 (1965): 875-887.

Barrero Rodríguez, Concepción. “De nuevo sobre el nivel intermedio del gobierno local. ¿Qué cabe hacer sin reformar la Constitución?”. *Documentación Administrativa* n.º 6 (enero-diciembre 2019): 81-102.

Barron, David J. “Reclaiming Home Rule”. *Harvard Law Review* Vol.116, n.º 8 (2003): 2255-2386.

Bayón Mohino, Juan Carlos. “¿Democracia más allá del Estado?”. *Isonomía: Revista de teoría y filosofía del derecho* n.º 28 (2008): 27-52.

Bel i Queralt, Germà. *España, capital París. Origen y apoteosis del estado radial: del Madrid sede cortesana a la "capital total"*. Barcelona: Destino, 2010.

Bermejo Batanero, Fernando. “El fomento de las fusiones de ayuntamientos en el régimen de franco, desde la ley de bases de régimen local de 1945 hasta la ley 48/1966, de 23 de julio, sobre modificación parcial del régimen local. Evolución en la provincia de Guadalajara”. *Documentos de Trabajo. Seminario Permanente de Ciencias Sociales* n.º 15 (2020): 3-36.

Bermejo Batanero, Fernando. “Las normas para la disminución de ayuntamientos en España desde las Cortes de Cádiz a la Segunda República”. *Revista de Derecho de la Cultura* n.º 4 (2021): 1-23.

Beuchot, Mauricio. “Santo Tomás de Aquino: del gobierno de los príncipes”. *Revista Española de Filosofía Medieval* n.º 12 (2005): 101-108.

Biglino Campos, M. Paloma. “La lealtad constitucional en el Estado de las Autonomías”. *Revista jurídica de Castilla y León* n.º extra 1 (2004): 51-74.

Blanco Valdés, Roberto L. *El valor de la Constitución*. Madrid: Alianza, 2006.

Bobbio, Norberto. *Liberalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 2018.

Bobbio, Norberto. *Teoría general de la política*. Madrid: Trotta, 2009.

Bocanegra Sierra, Raúl. “Nueva configuración de la tutela sobre las Corporaciones locales”. *Documentación Administrativa (DA)* n.º 182 (1979): 367-394.

Caamaño Domínguez, Francisco M. *Democracia Federal: apuntes sobre España*. Madrid: Turpial, 2014.

Caamaño Domínguez, Francisco. “Autonomía local y constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato”. *Revista española de Derecho Constitucional* n.º 70 (2004): 161-188.

Caamaño Domínguez, Francisco. “Sin vueltas... No es operativo”. En Antonio López Castillo y Antonio Arroyo Gil (dirs.), *Garantías y límites de la autonomía local*, pp. 149-160. Madrid: Fundación democracia y gobierno local, 2022.

Calderó, Albert y Zafra, Manuel. “El gobierno municipal, del voluntarismo a la gobernanza”. *Gestión Y Análisis De Políticas Públicas (GAPP)* n.º 25 (2002): 95-100.

Cândido de Oliveira, António y Pedro Manique, António. *O mapa municipal português (1820-2020): a reforma de Passos Manuel*. Braga: AEDREL-Associação de Estudos de Direito Regional e Local, 2020.

Carbonell Porras, Eloísa. “Las competencias locales diez años después de la LRSAL”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* n.º 19 (2023): 8-28.

Carbonell Porras, Eloísa. “Los gobiernos locales y su misión en la lucha contra la despoblación”. En Yolanda Gómez Sánchez (coord.) *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos*, pp. 185-200. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2023.

Carranza, Gonzalo Gabriel. *La lealtad federal en el sistema autonómico español*. Madrid: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2022.

Carro Fernández-Valmayor, José Luis. “El debate sobre la autonomía municipal”. *Revista de Administración Pública* n.º 147 (1998): 59-96.

Carro Fernández-Valmayor, José Luis. “El régimen local alemán. Una introducción general”, *Anuario del Gobierno Local* n.º 1 (2005): 223-246.

Casado Echarren, Amaya (*et.al*). “Competencias y potestades de las entidades locales” en Marta Lora-Tamayo Vallvé (dir.). *Manual de Derecho Local*, pp. 305-366. Madrid, Iustel, 2020.

Chacón Jiménez, Francisco y Fresneda Collado, Rafael. *Los municipios de la región de Murcia. Origen y análisis de un proceso histórico*. Murcia: Asamblea Regional de Murcia, 2016.

Checa González, Clemente Juan. “La inconsistente y banal ley de garantía de la autonomía municipal en Extremadura”. *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura* n.º 35 (2019): 573-604.

Cicerón, M. Tulio. *Sobre la República*. Madrid: Gredos, 1991.

Cidoncha Martín, Antonio. “El significado constitucional de la autonomía local”. En Antonio López Castillo y Antonio Arroyo Gil (dirs.), *Garantías y límites de la autonomía local*, pp. 59-96. Madrid: Fundación democracia y gobierno local, 2022.

Cidoncha Martín, Antonio. “La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local como ley de garantía de la autonomía local”. En Manuel Aragón Reyes (*et.al*) (dir.), *La Constitución de los españoles estudios en homenaje a Juan José Solozabal Echavarría*, pp. 519-536. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2019.

Clar, Ernesto y Ayuda, María Isabel. “Rural migration and agricultural modernization. An analysis of provincial Spain during its great rural exodus, 1969-1981”. *Historia agraria: Revista de agricultura e historia rural* n.º 90 (2023): 223-255.

Collantes, Fernando y Pinilla, Vicente. *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*. Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2019.

Comellas, José Luis. *La restauración como experiencia histórica*. Sevilla: Athenaica, 2018.

Constant, Benjamin. *Principios de política aplicables a todos los gobiernos*. Madrid: Katz, 2010.

Constant, Benjamin. *Curso de Política Constitucional*. Traducción de Marcial Antonio López. Madrid: Imprenta de la Compañía, 1820.

Cooper, John F. “The Citizen Initiative Petition to Amend State Constitutions: A Concept Whose Time Has Passed, or a Vigorous Component of Participatory Democracy at the State Level?”. *New Mexico Law Review* núm. 28 (1998): 227-269.

Copano Ortiz, Luis y Ventura Fernández, Jesús. “Procesos recientes de segregación e incorporación de municipios en Andalucía. ¿La fusión o la cooperación como solución al minifundismo local?”. *TERRA. Revista de Desarrollo local* n.º 6 (2020): 228-253.

Dahl, Robert y Tufte, Edward R. *Size and democracy*. California: Stanford University Press, 1973.

De Aquino, Tomás. *Comentario a La Política de Aristóteles*. Traducción de Ana Mallea. Pamplona: Eunsa, 2001.

De Azcárate, Gumersindo. *El self-Government y la monarquía doctrinaria*. Madrid: Librerías de A. de San Martín, 1877.

De Cabo Martín, Carlos. “La solidaridad como principio constitucional en el actual horizonte reformista”. En Miguel Ángel García Herrera (coord.) (*et.al*), *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, pp. 377-390. Madrid: COLEX: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2005.

De Cabo Martín, Carlos. *La crisis del Estado social*. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias, PPU, 1986.

De Cabo Martín, Carlos. *Pensamiento crítico, constitucionalismo crítico*. Madrid: Trotta, 2014.

De Cabo Martín, Carlos. *Teoría Constitucional de la Solidaridad*. Madrid: Marcial Pons, 2006.

De Cabo Martín, Carlos. *Desigualdad real y constitucionalismo crítico*. Madrid: Exedra: 2021.

De Castro, Concepción. *La Revolución Liberal y los municipios españoles (1812-1868)*. Madrid: Alianza, 1979.

De Donno, Marzia y Tubertini, Claudia. “Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana”. *Rivista di studi giuridici e politici* n.º 2 (2020): 297-321.

De la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo, Tomás. “Corporaciones locales, reforma de los estatutos y competencias estatales”. En Alberto Luis Ruiz Ojeda (coord.) *El gobierno local: estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, pp. 397-452. Madrid: Iustel, 2010.

De la Vallina Velarde, Juan Luis. “Potestad organizatoria y autonomía local”. *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA)* n.º 255-256 (1992): 517-548.

De Lucas, Javier. *Nosotros, que quisimos tanto a Atticus Finch. De las raíces del supremacismo, al Black Lives Matter*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020.

De Pansey, M. Henrion. *Poder Municipal*, trad. Elías Acosta. Caracas: Imprenta de F. Antonio Álvarez, 1851.

De Sousa Santos, Boaventura. *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. Quito: Abya-Yala, 2004.

De Tocqueville, Alexis. *La democracia en América*. Barcelona: RBA, 2005.

De Vega, Pedro. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Tecnos, 1985.

Del Molino, Sergio. *La España vacía. Viaje por un país que nunca fue*. Madrid: Turner, 2016.

Delgado Piqueras, Francisco. “La provincia en las comunidades autónomas pluriprovinciales, su compatibilidad con la comarca y otras nuevas administraciones”. *Documentación Administrativa (DA) Nueva Época* n.º 3 (Enero-Diciembre 2016).

Díaz de Liaño y Argüelles, Fernando. “Poder municipal y democracia”. *Documentación administrativa* n.º 183 (1979): 27-72.

Díaz, Elías. “Aranguren: Ética y Política”. *Revista Internacional de Pensamiento Político, II Época*, Vol.3 (2007): 165-192.

Díaz, Elías. *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Madrid: Taurus, 2010.

Domènech, Antoni. *El eclipse de la fraternidad*. Madrid: Akal, 2019.

Doncel Luengo, Juan Antonio y Camisón Yagüe, José Ángel. “¿Son las mancomunidades órganos de participación política?: Algunas reflexiones sobre la naturaleza político constitucional de las mancomunidades con especial referencia a la comunidad autónoma de Extremadura”. *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura* n.º 31 (2014): 105-123.

Durán García, Francisco Javier. “La adaptación de la Ley de Contratos del Sector Público ante las necesidades territoriales de la actual planta municipal”. En Gabriel Moreno González (dir.), *Reformas para la cohesión territorial de España*, pp. 169-182. Madrid: Marcial Pons, 2022.

Durán García, Francisco Javier. “La suficiencia de medios en la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura”. En Enrique Ortega Burgos (dir.) *Derecho Administrativo 2020*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020.

Durán García, Francisco Javier. “Mancomunidades integrales en Extremadura: estrategia, trayectoria y revisión”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* n.º 14 (2020): 161-179.

Durán García, Francisco Javier. *La fusión de municipios como estrategia*. Madrid: Dykinson S.L, Colección Derecho Administrativo, 2016.

Embid Irujo, Antonio. “Autonomía municipal y constitución: aproximación al concepto constitucional y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal”. *Revista de Derecho Administrativo* n.º 30 (1981): 437-470.

Entrena Cuesta, Rafael. “Comentario al artículo 142 de la CE”. En F. Garrido Falla, (dir.) *Comentarios a la Constitución*, 3ª edición. Madrid: Civitas, 2001.

Entrena Cuesta, Rafael. *Los movimientos centralizadores en Inglaterra*. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1960.

Escuín Palop, Catalina. “Los retos del mundo rural: la fusión de municipios como fórmula de viabilidad y su problemática”. *Revista de estudios locales. Cunal* n.º 90 (2006): 25-51.

Esteve Pardo, José. “Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local”. *Revista Española de Derecho Constitucional* n.º 31 (1991): 125-150.

Fenichel Pitkin, Hanna. *El concepto de representación*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales, 1985.

Fernández Farreres, Germán. “La posición de la Carta Europea de la Autonomía Local en el sistema de fuentes del Derecho español: una reflexión crítica”. En Francisco Caamaño Domínguez (coord.) *La autonomía de los entes locales en positivo: la carta europea de la autonomía local como fundamento de la suficiencia financiera*, pp. 39-52. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003.

Ferrajoli, Luigi. *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. Andrea Greppi y Perfecto Andrés Ibáñez. Madrid: Trotta, 2019.

Ferreiro Lapatza, Juan José. “Principios constitucionales informantes de la hacienda local”. En *Organización territorial del Estado (administración local)* Vol.1., pp. 203-221. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1985.

Fon i Llovet, Tomás. “Reforma básica y desarrollo del gobierno local: entre Estado y comunidades autónomas”. *Anuario del Gobierno Local* n.º 1 (2002): 13-40.

Font i Llovet, Tomàs y Galán Galán, Alfredo. “Gobierno local y Estado autonómico: la vida sigue... ¿igual?”. *Anuario de Gobierno Local* n.º1 (2010): 13-64.

Font i Llovet, Tomas. “La escasa (o nula) operatividad del conflicto en defensa de la autonomía local”. En Antonio López Castillo y Antonio Arroyo Gil (dirs.), *Garantías y límites de la autonomía local*, pp. 115-147. Madrid: Fundación democracia y gobierno local, 2022.

Font y Llovet, Tomás. “De la autonomía local al poder de las ciudades”. En Rielaborazione dell’intervento al Convegno «Autonomie regionali e locali tra passato, presente e futuro. Convegno in memoria del Prof. Luciano Vandelli», Bologna, 15-16 novembre 2019, organizzato dalla SPISA - Scuola di Specializzazione in Studi sull’Amministrazione Pubblica e dalla AIPDA - Associazione Italiana Professori di Diritto Amministrativo, in collaborazione con il Reale Collegio di Spagna in Bologna. Disponible en: https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_S_2019/Font.pdf [Fecha de última consulta: 26/11/2023]: 117-121.

Ford Rhodes, James. *History of the United States from the Compromise of 1850 to the Final Restoration of Home Rule at the South in 1877, Vol.II (1854-1860)*. New York: The Macmillan Company, 1914.

Fournié, François. *Recherches sur la décentralisation dans l’oeuvre de Maurice Hauriou*. Paris: L.J.D.J, 2005.

Fraser, Nancy. *Scales of Justice. Reimagining political space in a globalizing world*. Oxford: Polity Press, 2008.

Fuentetaja Pastor, Jesús Ángel. “Marco constitucional de la Administración local”. En Marta Lora-Tamayo Vallvé (dir.) *Manual de Derecho local*, pp. 95-130. Madrid: Iustel, 2020.

Fukuyama, Francis. *Identidad: la demanda de dignidad y las políticas de resentimiento*. Barcelona: Deusto, 2019.

Galán Galán, Alfredo. “El reparto del poder sobre los Gobiernos locales: Estatuto de Autonomía, Tribunal Constitucional e interiorización autonómica del régimen local”. *Anuario del Gobierno Local* n.º 1 (2010): 97-159.

Galán Galán, Alfredo. “La reforma constitucional de la autonomía local: una asignatura todavía pendiente”. En Antonio López Castillo y Antonio Arroyo Gil (dirs.), *Garantías y límites de la autonomía local*, pp. 13-25. Madrid: Fundación democracia y gobierno local, 2022.

García de Enterría, Eduardo. “Turgot y los orígenes del municipalismo moderno”. *Revista de administración pública (RAP)* n.º 33 (1960): 79-110.

García de Enterría, Eduardo. *Revolución Francesa y Administración contemporánea*. Madrid: Taurus, 1981.

García Fernández, Javier. “Derecho constitucional y entidades locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos del derecho local”. *Parlamento y Constitución, Anuario* n.º 6 (2002): 228-233.

García Fernández, Javier. “Derecho constitucional y entidades locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos del derecho local”. *Parlamento y Constitución, Anuario* n.º 6 (2002): 205-240.

García Fernández, Javier. “El municipio y la provincia en la Constitución de 1812”. *Revista de Derecho Político* n.º 83 enero-abril (2012): 419-472.

García Fernández, Javier. “Henrion de Pansey. Municipalista doctrinario”. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) n.º 68 (1990): 321-341.

García Macho, Ricardo Jesús. “La autonomía municipal y su protección en la Ley de Bases de Régimen Local”. *Revista de administración pública* n.º 109 (1986): 413-426.

García Martínez, Andrés. “La participación de los municipios alemanes en el Impuesto sobre la Renta”. *Revista d’estudis autonòmics i federals* n.º 9 (2009): 347-383.

García Morillo, Joaquín, Pérez Tremps, Joaquín y Zornoza Pérez, Juan. *Constitución y financiación autonómica*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1998.

García Morillo, Joaquín. “La versatilidad de lo básico”. *Revista de Administración Pública* n.º 139 (1996): 125-152.

García Morillo, Joaquín. *La configuración constitucional de la autonomía local*. Madrid: Marcial Pons, 1998.

García Pelayo, Manuel. “Teoría social de la fisiocracia”. *Moneda y crédito* n.º 31 (1949): 18-43.

García Pelayo, Manuel. *Inédito sobre la Constitución de 1978*. Madrid: Tecnos, 2021.

García Pelayo, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad, 1982.

García Roca, Javier. “El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* n.º 282 (enero-abril, 2000): 23-70.

García Roca, Javier. “Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (un desarrollo constitucional pendiente)”. *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA)* n.º 294-295 (2004): 13-66.

García Rojas, José Adrián. “La administración local en el constitucionalismo histórico español”. *Anales de la Facultad de Derecho* n.º 19 (2002): 23-40.

Gasparri, Wladimiro. *L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto*. Torino: G.Giappichelli, 2017.

Genschmar, Klaus. *Die Preußische Städteordnung des Freiherrn vom Stein vom 19.11.1808*. Clingen: GRIN Verlag, 2003.

Giannini, Massimo Severo. “Autonomia”. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* Vol. II (1951): 851-883.

Gil Soldevilla, Josué. “Una reflexión en torno al concepto de libertad como no-dominación en Walzer y Pettit”. *Enfoques* Vol. XVI, n.º 2 (2004): 141-150.

Gil Villegas, Francisco. “Descentralización y democracia: una perspectiva teórica”. En José Luis Méndez (edit.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas* pp. 337-374. México: El Colegio de México, 2000.

Gneist, Rodolfo. *L'amministrazione e il diritto amministrativo inglese*, Parte Prima. Torino: Unione tipografico-editrice, 1896.

Gneist, Rudolph. *Selfgovernment, Kommunalverfassung und Verwaltungsgeschichte in England*. Berlín: J. Springer, 1871.

Gönnenwen, Otto. *Derecho municipal alemán*. Madrid: Instituto de estudios de la Administración Local, 1967.

González Cadenas, Diego. “El control judicial de las reformas constitucionales impulsadas y aprobadas en los estados de Estados Unidos mediante mecanismos de democracia directa”. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* n.º 25, Vol. 2 (2021): 457-484.

González Sánchez, Manuel. “Reflexiones sobre la autonomía o suficiencia financiera de las corporaciones locales según la Constitución española”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* n.º 229 (1986): 97-118.

Goodnow, Frank.J. “Municipal Home Rule”. *Political Science Quarterly*, Vol.21, n.º 1 (1906): 77-90.

Guerra Sesma, Daniel. *El pensamiento territorial de la segunda república española: estudio y antología de textos*. Sevilla: Athenaica, 2016.

Guerrero Vázquez, Pablo. “El refuerzo de los instrumentos de redistribución territorial de la riqueza”. En Gabriel Moreno González (dir.) *Reformas para la cohesión territorial de la riqueza*, pp. 95-108. Madrid: Marcial Pons, 2022.

Guerrero Vázquez, Pablo. *Freno constitucional al endeudamiento y descentralización política*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2020.

Guerrero, Omar. *La teoría de la administración pública*. Colección de textos universitarios en ciencias sociales. México: HARLA UNAM, 1986.

Hahn, Erich. “Rudolf Gneist and the Prussian Rechtsstaat: 1862-78”. *The Journal of Modern History* Vol. 49, n.º 4 (1977): 1361-1381.

Hauriou, Maurice. *Precis de droit administratif et de droit public*. París: Dalloz, 2002.

Hildenbrand Scheid, Andreas. “Política de ordenación del territorio en Alemania. Las experiencias de los Länder y su interés para las Comunidades Autónomas”. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales* Vol. III, n.º 104, (1995): 297-313.

Houlberg, Kurt. “Municipal Size, Economy and Democracy”: En Pawel Swianiewicz, *Territorial consolidation reforms in Europe*, pp. 309-332. Budapest: Open Society Institute, 2010.

Jefferson, Thomas. *Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

Jiménez Asensio, Rafael. “La reforma local: primer análisis de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: contexto, elementos estructurales y algunas pautas interpretativas para la aplicación de un marco normativo complejo”. *Anuario aragonés del gobierno local* n.º 5 (2013): 281-328.

Jordana de Pozas, Luis. “La previsible alteración de nuestra división territorial”. *Revista de Estudios de la Vida Local* n.º 155 (1967): 641-660.

Knemeyer, Franz-Ludwig. “Autonomía Municipal para el fortalecimiento de la Democracia”. *THEMIS: Revista de Derecho* n.º 3 (1985): 5-12.

Larmore, Charles. “A Critique of Philip Pettit's Republicanism”. *Philosophical Issues*. Vol. 11, *Social, Political, and Legal Philosophy* (2001): 229-243.

Llombart Rosa, Vicent A. “El valor de la fisiocracia en su propio tiempo: un análisis crítico”. *Investigaciones de Historia Económica*, Vol.5, n.º 15 (2009): 109-136.

López Aguilar, Juan Fernando. “De la constitución «irreformable» a la reforma constitucional «expres»”. *Teoría y Realidad Constitucional* n.º 29 (2012): 199-218.

López Aranguren, José Luis. *Ética y política*. Barcelona: Orbis, 1987.

López Guerra, Luis María. *Introducción al Derecho Constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1994.

López Ramón, Fernando. “Políticas ante la fragmentación del mapa municipal”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* n.º 313-314 (2010): 67-104.

López Ramón, Fernando. “Políticas ante la fragmentación del mapa municipal”. En José María Gimeno Feliu (coord.) *La organización local. Nuevos modelos*, pp. 67-112. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2011.

MacIntyre, Alasdair. *Tras la virtud*. Barcelona: Austral, 2013.

Manzano Silva, Elena. “La reforma de la financiación autonómica ante la cohesión territorial y demográfica de España”. En Gabriel Moreno González (dir.), *Reformas para la cohesión territorial de España*, pp.109-124. Madrid: Marcial Pons, 2022.

Marazuela Bermejo, Almudena. “El principio de autonomía local en el Constitucionalismo español”. *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid* n.º 8 (2003): 215-278.

Marchena Galán, Sara M.^a. “Experiencia de transporte a la demanda en zonas rurales de España y Portugal. Una propuesta para Extremadura”. En Silvia Soriano (coord.) *Los derechos de las mujeres en las zonas rurales. Un estudio de caso*, pp. 149-177. Pamplona: Aranzadi, 2022.

Marion Young, Iris. *La justicia y la política de la diferencia*. Madrid: Cátedra, 2000.

Martín Cubas, Joaquín. “Una gobernanza democrática para el territorio y contra la despoblación”. En Gabriel Moreno González (dir.), *Reformas para la cohesión territorial de España*, pp. 59-77. Madrid: Marcial Pons, 2022.

Martín Martín, Sebastián, Gordillo Pérez, Luis Ignacio y Vázquez Alonso, Víctor Javier (dirs.). *Constitución de 1931: estudios jurídicos sobre el momento republicano español*. Madrid: Marcial Pons, 2017.

Martín Mateo, Ramón y Sosa Wagner, Francisco. “Cincuenta años en la Administración Local”. *Revista de Administración Pública* n.º150 (1999): 285-316.

Martín Mateo, Ramón. “El gobierno municipal”. *Revista de estudios de la administración local y autonómica* n.º 277 (1985): 409-430.

Martín Mateo, Ramón. “La autonomía local y el sistema normativo español”. *Revista de Administración Pública (REVL)* n.º 94 (1981): 53- 88.

Martín Mateo, Ramón. *El municipio y el Estado en el Derecho alemán*. Madrid: Ministerio de la Gobernación, 1965.

Martín Rodríguez, José Miguel. “La participación de las entidades locales en los tributos de las comunidades autónomas: la hora de la verdad”. *Cuadernos de Derecho Local* n.º 24 (2010): 101-143.

Martín-Retortillo, Cirilo. “La desamortización y los municipios rurales”. *Revista de Estudios Agrosociales* n.º6 (1954): 83-96.

Martínez Cuadrado, Miguel y Artola Gallego, Miguel. *Restauración y crisis de la monarquía (1874-1931)*. Madrid, Alianza, 1991.

Martínez de la Casa Rodríguez, Enrique. “Vetos y resistencias en el fracaso de la reforma de la planta local en España”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* n.º 5 (2016): 120-137.

Martínez Fernández, Mateo. “La reforma administrativa de Javier de Burgos y la división territorial militar en Castilla y León. Proceso y criterios diferentes”. *Investigaciones históricas: Época moderna y contemporánea* n.º15 (1995): 315-328.

Martínez Sánchez, César. “La necesaria revisión del sistema de financiación local para combatir la despoblación”. En Carmen Navarro (et.al), *Despoblación, territorio y gobiernos locales*, pp. 251-269. Madrid: Marcial Pons, 2023.

Martins Do Vele, Antonio Manuel. “Republicanismo y Libertad”. *Res publica* n.º 9-10 (2002): 189-204.

Maura, Antonio. *Ideario de Don Antonio Maura sobre la vida local (textos y estudios). Homenaje en el primer centenario del nacimiento de un gran español*. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1954.

Mazzini, Giuseppe. *Pensieri sulla democrazia in Europa*. Milano: Feltrinelli, 2010.

Mazzini, Giuseppe. *Repubblica*. Milano: Mimesis, 2011.

Medina Guerrero, Manuel. “La garantía constitucional de la suficiencia financiera de las entidades locales”. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)* n.º 1 (2003): 38-57.

Meek, Ronald L. *La fisiocracia*. Barcelona: Ariel, 1975.

Mestre i Mestre, Ruth M. (coord.) *Mujeres, derechos y ciudadanías*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

Millet, Kate. *Política Sexual*. Madrid: Cátedra, 2021.

Molina de la Torre, Ignacio y Martínez Fernández, Luis Carlos. “La normativa de ordenación del territorio en áreas rurales de baja densidad demográfica: una revisión desde la geografía”. *POLÍGONOS. Revista de Geografía* n.º 26 (2014): 277-320.

Molina Ibáñez, Mercedes (*et.al.*). “El proceso de despoblación: desequilibrios e inequidades sociales. El tiempo de las políticas públicas”. En Yolanda Gómez Sánchez (coord.), *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos*, pp.15-80. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2023.

Moreno González, Gabriel y Pablos Mateos, Fátima (dirs.). *Las políticas de solidaridad ante el reto demográfico y territorial*. Pamplona: Aranzadi, 2023.

Moreno González, Gabriel. “España, cuestión de integración constitucional”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* n.º 80 (2019): 68-75.

Moreno González, Gabriel. “Una reforma de la Unión Europea en clave municipalista”. *Anuario del Boletín de la Academia de Yuste* (T.3): reflexiones sobre Europa e Iberoamérica (2023): 238-240.

Moreno González, Gabriel. *Cómo se gobiernan los portugueses. Historia constitucional y sistema político de Portugal*. Granada: Comares, 2022.

Moreno González, Gabriel. *Estabilidad presupuestaria y constitución. Fundamentos teóricos y aplicación desde la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019.

Moreno González, Gabriel. *La democracia humanista*. Sevilla: Athenaica, 2020.

Moreno González, Gabriel, “La responsabilidad líquida de los poderes públicos en un marco constitucional multinivel”. En Ignacio Gutiérrez Gutiérrez (dir.) *Premisas del Derecho Constitucional*, pp.125-155. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad, 2024.

Muñoz Machado, Santiago. “Informe sobre España”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* n.º 32 (Noviembre) (2012): 4-8.

Muñoz Machado, Santiago. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, Tomo VIII*. Madrid: Agencia Estatal, Boletín Oficial del Estado, 2015.

Musterd, Sako (*et al.*). “Socioeconomic segregation in European capital cities. Increasing separation between poor and rich”. *Urban Geography* Vol.38, n.º 7 (2017): 1062-1083.
<https://doi.org/10.1080/02723638.2016.1228371>

Nieto Garrido, Eva. “El estatuto constitucional de los entes locales”. En Antonio López Castillo y Antonio Arroyo Gil (dirs.), *Garantías y límites de la autonomía local*, pp. 29-58. Madrid: Fundación democracia y gobierno local, 2022.

Núñez Rivero, Cayetano y García Aranda, Santiago. “La autonomía local en los orígenes del constitucionalismo español (1808-1873)”. *Revista de Derecho UNED* n.º 7 (2010): 489-524.

Olazabal, Eduardo y Bellet, Carmen. “Procesos de urbanización y artificialización del suelo en las aglomeraciones urbanas españolas (1987-2011)”. *Cuadernos Geográficos* Vol. 57, n.º 2 (2018): 189-210. DOI: <http://dx.doi.org/10.30827/cuadgeo.v57i2.5920>

Orduña Rebollo, Enrique. *Historia del municipalismo español*. Madrid: Iustel, 2005.

Ortega Álvarez, Luis Ignacio. “El principio de proporcionalidad como garante de la autonomía local”. *Anuario de Gobierno Local* n.º 1 (1997): 99-116.

Ortega Álvarez, Luis Ignacio. “La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* n.º 259 (1993): 475-498.

Ortega Gutiérrez, David. “Fusión obligatoria de municipios en España: una asignatura pendiente en la gobernanza local”. *Revista General de Derecho Administrativo* n.º 62 (2023).

Ortega y Gasset, José. *La redención de las provincias y la decadencia nacional*. Madrid: Revista de Occidente, 1931.

Ortiz García, Jordi y Rufo Rey, Miguel Ángel. “Seguridad y prevención del delito en las comunidades rurales de Extremadura: un estudio de caso desde la criminología”. *Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos* n.º 7 (2023): 153-185.

Pablos Mateos, Fátima. “El papel de las transferencias autonómicas en el sistema de financiación local de Extremadura desde la perspectiva de la cohesión territorial”. En

Gabriel Moreno y Fátima Pablos (dirs.) *Reformas de las políticas de solidaridad ante el reto demográfico y territorial*, pp. 81-109. Aranzadi: Pamplona, 2023.

Pablos Mateos, Fátima. *Autonomía y suficiencia financiera de la hacienda municipal*. Pamplona: Aranzadi, 2016.

País Rodríguez, Ramón. “Hacienda local”. En Marta Lora-Tamayo Vallvé (dir.) *Manual de Derecho local*, pp. 525-570. Madrid: Iustel, 2020.

Parada Vázquez, J. Ramón. “La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal”. *Revista de la Administración Pública* n.º 172 (2007): 9-77.

Parada Vázquez, Ramón. “La Administración local en España”. En Marta Lora-Tamayo Vallvé (dir.) *Manual de Derecho local*, pp. 25-94. Madrid: Iustel, 2020.

Parejo Alfonso, Luciano y Cosculluela Montaner (dir.) *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1981.

Parejo Alfonso, Luciano. “La autonomía local”. *Revista de estudios de la Administración local y Autonómica (REALA)* n.º 229 (1986): 9-64.

Parejo Alfonso, Luciano. “La región y la legislación histórica de régimen local”. En T.R. Fernandez (dir.), R. Calvo (et.al) *I Las autonomías regionales: aspectos políticos y jurídicos*. Madrid: Instituto Nacional de Prospectiva, 1977.

Parejo Alfonso, Luciano. “Relaciones interadministrativas y régimen local”. *Revista española de derecho administrativo* n.º 40-41 (1984): 195-230.

Parejo Alfonso, Luciano. *Constitución, Municipio y garantía institucional*. Lima: Grijley, 2000.

Pateman, Carole. *El contrato sexual*. Cambridge: Menades, 2019.

Pavani, Giorgia. *El gobierno local: de los antiguos modelos europeos al nuevo paradigma latinoamericano*. Santiago-Chile: Olejnik, 2019.

Pérez Serrano, Nicolás. *Tratado de Derecho Político*. Madrid: Civitas, 1976.

Peterson, Merrill D. “Thomas Jefferson, The Founders, and Constitutional Change”. En J. Jackson Barlow, Leonard W. Levy, y Ken Masugi (eds.). *The American Founding: Essays on the Formation of the Constitution* (Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1988): 275-291.

Pettit, Philip. *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Barcelona: Paidós, 1999.

Pi y Margall, Francisco. *Las nacionalidades*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.

Piñero Campos, José María (et.al). “Tamaño óptimo de los municipios españoles calculado a través del coste efectivo de los servicios”. *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, Serie economía* n.º 1 (2021): 1-48.

Posada, Adolfo. *Escritos municipalistas y de la Vida Local*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1979.

Posada, Adolfo. *Evolución legislativa del Régimen Local en España. 1812-1909*. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1982.

Povedano Alonso, David. “El régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional a la luz de la Sentencia 604/2020 del Tribunal Supremo. Futuro y retos”. *El consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer* (2020). Disponible en este enlace: <https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAmNDYyNTC7Wy1KLizPw8WyMDIwMDcwOwQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoA6sO2wTUAAAA=WKE> [Fecha de última consulta: 31/01/2024].

Proudhon, Pierre Joseph. *El principio federativo*. Buenos Aires: Terramar, 2008.

Quirosa-Cheyrrouze y Muñoz, Rafael. “Los Consejos municipales: una nueva articulación del poder local en la retaguardia republicana”. *Revista Historia Actual Online (HAOL)* n.º 4 (2004): 115-126.

Ramos Prieto, Jesús. “El necesario desarrollo normativo de la participación en los tributos de las comunidades autónomas”. En Gabriel Moreno González (dir.) *Reformas para la cohesión territorial de España*, pp. 183-204. Madrid: Marcial Pons, 2022.

Requejo Pagés, Juan Luis. “El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español”. En Francisco Caamaño Domínguez (coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo: la carta europea de la autonomía local como fundamento de la suficiencia financiera*, pp. 15-38. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno local, 2003.

Requejo Pagés, Juan Luis. “Garantía de la autonomía local y estatutos de autonomía”. *Anuario del Gobierno Local* n.º 1 (2006): 51-56.

- Ridaura Martínez, María Josefa. “La reforma del artículo 135 de la constitución española. ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?”. *Teoría y realidad constitucional* n.º 29 (2012): 237-260.
- Riera Figueras, Pilar (et.al). “Las mancomunidades en España”. *Boletín de la A.G.E* 39 (2005): 151-176.
- Riera Sagrega, Pedro (et.al), “Elecciones municipales en España. La personalización del voto”. *Revista Internacional de Sociología* n.º 75 (2017): 1-18.
- Rivero Ysern, José Luis. *Manual de Derecho Local*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, Junta de Andalucía, 1989.
- Roca i Junyent, Miquel. “Informe sobre la revisió del model d’organització territorial de Catalunya”. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia* n.º 53-54 (2002): 191-208.
- Rodríguez González, Román. “El territorio local en Europa. Reestructuración de su base organizativa y posibilidades para España”. *Xeográfica, Revista de Xeografía, Territorio e Medio Ambiente* n.º 6 (2006): 115-132.
- Rodríguez González, Román. *Territorio y gobierno local en España. Un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria*. Navarra: Thomson Reuters-Civitas, 2005.
- Rodríguez Palop, María Eugenia. “La lucha por lo común. (Re)municipalizar para recuperar lo nuestro”. *Cantárida: [revista mensual de Cabezón y Comarca]* n.º 407 (2017): 19.
- Rodríguez Palop, María Eugenia. “Los bienes comunes”. *Dossieres EsF* n.º 22 (2016): 26-29.
- Rodríguez Ruiz, Blanca. *El discurso del cuidado. Propuestas (de)constructivas para un Estado paritario*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019.
- Ronsenblatt, Helena. *La historia olvidada del liberalismo*. Barcelona: Crítica, 2020.
- Rosanvallon, Pierre. *La sociedad de los iguales*. Barcelona: RBA, 2012.
- Rousseau, Jean-Jacques. *El Contrato Social*. Barcelona: Taurus, 2012.
- Rubio Llorente, Francisco. *La forma del poder: estudios sobre la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012.

Rugge, Fabio. “«Selbstverwaltung». Metamorfosi di una nozione costituzionale nella Germania contemporanea”. En Pierangelo Schiera *Le autonomía e l’Europa. Profili storici e comparati*. Bologna: il Mulino, 1993.

Ruiz Cuadrado, Baldomero. “La autonomía local y su defensa”. *Anales de Derecho. Universidad de Murcia* n.º 16 (1998): 207-235.

Ruiz-Rico Ruiz, Catalina. *Reforma de la Administración local y problemática jurídico-constitucional. Experiencias de innovación democrática*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017.

Salvador Crespo, María Teresa. *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, 2007.

Salvador Crespo, María Teresa. “El impacto de la crisis económica en la reforma del Gobierno local en España”. *Revista general de derecho público comparado* n.º 15 (2014).

Salvador Crespo, María Teresa y Sanz Arcega, Eduardo. “Las reformas competenciales como reformas de la financiación la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, como caso de estudio”. *Tributos locales*, n.º 126 (2016): 33-39.

Sánchez Amor, José Ignacio. “Algunas cuestiones sobre la influencia de Martínez Marina en las Cortes de Cádiz”. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) n.º 62 (1988): 89-129.

Sánchez Ferriz, Remedio. “Restauración y su ley fundamental”. Tesis Doctoral, Universitat de València, 1978.

Sánchez González, José Juan. *La Administración Pública como ciencia. Su Objeto y su Estudio*. México: Plaza y Valdés, 2001.

Sánchez Morón, Miguel. *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*. Madrid: Servicios de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense y Editorial Civitas, 1990.

Sánchez-Cervera de los Santos, Luis. *Financiación de mancomunidades intermunicipales: principios informadores, recursos aplicados y propuestas de mejora*. Madrid: Civitas, 2009.

Sandel, Michael J. *La Tiranía del Mérito*. Barcelona: Debate, 2020.

Santiago Iglesias, Diana y De Nuccio, Alice. “La prestación de servicios públicos locales en zonas despobladas o en riesgo de despoblación: retos y oportunidades”. En Yolanda Gómez Sánchez (coord.) *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos*, pp. 201-262. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2023.

Sanz Larruga, Francisco Javier (et.al). “El «Rural Proofing» o «Mecanismo rural de garantía» como instrumento de dinamización de las áreas rurales”. En Yolanda Gómez Sánchez (coord.), *Despoblación, Cohesión Territorial e igualdad de Derechos*, pp. 117-156. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2023.

Sanz Larruga, Francisco Javier. “El señuelo de las fusiones de municipios y la necesaria reforma de la planta local”. *La Administración al día*, INAP (2012). Edición digital disponible en: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1102643> [Fecha de última consulta: 20/01/2024].

Sarmiento, Daniel. “El principio de proporcionalidad y la defensa de la autonomía local”. *Revista de Administración Pública* n.º 162 (2003): 145-171.

Schelle, Gustave. *Euvres de Turgot et documents le concernant. Avec Biographie et Notes*. Tome Quatrième. París: Librairie Félix Alcan, 1922.

Sedeño López, José Francisco. *Instrumentos financieros y tributarios frente a la despoblación: Retos y oportunidades en el contexto del teletrabajo*. Barcelona: Atelier, 2022.

Sieyès, Emmanuel. *¿Qué es el tercer Estado? / Ensayo sobre los privilegios*. Madrid: Alianza, 2019.

Solozábal Echavarría, Juan José. “El marco estatutario del régimen local”. *Revista de Administración Pública* n.º 179 (2009): 9-35.

Solozábal Echavarría, Juan José. “Sobre el principio de la separación de poderes”. *Revista de estudios políticos* n.º 24 (1981): 215-234.

Soriano Moreno, Silvia. (coord.). *Perspectivas jurídicas de la igualdad de género en el entorno rural*. Pamplona: Aranzadi, 2021.

Soriano Moreno, Silvia. “Aproximación al análisis de la violencia contra las mujeres en el entorno rural”. En Silvia Soriano (coord.), *Perspectivas jurídicas de la igualdad de género en el entorno rural*, pp. 247-283. Pamplona: Aranzadi, 2021.

Sosa Wagner, Francisco y Fuertes, Mercedes. “El principio de lealtad institucional”. En Juan Alfonso Santamaría Pastor (dir.), *Los principios jurídicos del derecho administrativo*, pp. 901-920. Madrid: La Ley, 2010.

Sosa Wagner, Francisco. “Creación, fusión y supresión de municipios. El ejemplo alemán y la necesidad de un nuevo mapa municipal en el marco de las competencias de las comunidades autónomas”. En Román Rodríguez González (coord.), *Reformar la administración territorial: municipios eficientes y viables*, pp.69-98. Oleiros: Netbiblo, 2009.

Sosa Wagner, Francisco. “La autonomía local”. *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA)* n.º 239 (1988): 1351-1362.

Sosa Wagner, Francisco. “La autonomía local”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* n.º 241 (1989): 9-30.

Tajadura Tejada, Javier. “El futuro de las provincias y las Diputaciones Provinciales ante una reforma de la Constitución territorial”. *Teoría y Realidad Constitucional* n.º 43 (2019): 245-256.

Tajadura Tejada, Javier. “El principio de solidaridad en el Estado Autonómico”. *Cuadernos de Derecho Público* n.º33 (2007): 69-102.

Tapiador, Francisco J. *España. Anatomía de un país extraordinario*. Madrid: Arzalia, 2023.

Taylor, Charles. *El multiculturalismo y “la política del reconocimiento”*. México: Fondo de Cultura Económica, 2011.

Torrecillas Martínez, Ana. “La fusión de Don Benito y Villanueva de la Serena: una referencia para el municipalismo y la garantía constitucional de la autonomía local”. *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura* n.º 38 (2022): 617-646.

Tovar Pulido, Raquel. “El Decreto-Ley de ordenación económica de 21 de julio de 1959 y los antecedentes históricos de la despoblación rural en Extremadura. Estudio de caso de la provincia de Cáceres (Arroyomolinos-Sierra de Montánchez)”. En Gabriel Moreno González y Fátima Pablos Mateos (dirs.), *Las políticas de solidaridad ante el reto demográfico y territorial*, pp. 13-32. Pamplona: Aranzadi, 2023.

Ubasart-González, Gemma. “Municipalismo alternativo y popular. ¿Hacia una consolidación de las tesis del nuevo localismo y la politización del mundo local?”. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)* n.º 157 (2012): 135-162.

Vandelli, Luciano (et.al). *Le autonomie territoriali, trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli, 2017.

Vandelli, Luciano. “I progetti di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali”. *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici* Extra n.º 2 (2010): 185-196.

Vandelli, Luciano. *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n.56 commentata comma per comma*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli, 2014.

Vandelli, Luciano. *El poder Local. Su origen en la Francia Revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, trad. Pablo Menéndez García y José Suay Rincón. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas, 1992.

Vandelli, Luciano. *Il sistema delle autonomie locali*, Ottava edizione. Bologna: Il Mulino Manuali, 2021.

Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín y Fernández Sarasola, Ignacio (edit.). *Historia constitucional de España*. Madrid: Marcial Pons, 2020.

Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín. *Tradición y liberalismo en Martínez Marina*. Oviedo: Caja Rural Provincial de Asturias, 1983.

Velasco Caballero, Francisco. “El gobierno local en la reforma de los estatutos”. *Anuario de Gobierno Local* n.º 1 (2004): 121-152.

Velasco Caballero, Francisco. “La planta local de España: criterios para la toma de decisiones”. *Anuario de Derecho Municipal* n.º 4 (2010): 25-53.

Velasco Caballero, Francisco. “La planta local de España: criterios para la toma de decisiones”. En José María Gimeno Feliu (coord.), *La organización local. Nuevos modelos*, pp. 113-145. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2011.

Velasco Caballero, Francisco. “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. *Anuario de Derecho Municipal* n.º 6 (2012): 23-60.

Velasco Caballero, Francisco. *Derecho local. Sistema de fuentes*. Madrid: Marcial Pons, 2009.

Vera Torrecillas, Rafael Jesús. *Del escribano al secretario municipal. Antecedentes, origen y evolución de los cuerpos nacionales hasta la Ley de bases del régimen local*. Madrid: Dykinson, 2021.

Viciano Pastor, Roberto. *Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía. Procedimientos constitucionales de modificación del Estado autonómico*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005.

Viciano Pastor, Roberto y González Cadenas, Diego. “La revisión de las constituciones estatales de Estados Unidos: procedimientos y mecanismos de participación ciudadana”. *Revista d’estudis autonòmics i federals* n.º 32 (2020): 45-76. DOI: <https://doi.org/10.2436/20.8080.01.53>.

Vilar Sais, Lluís y Montserrat Recoder, Pedro. “Consecuencias ecológicas del abandono de tierras y de la despoblación rural”. *Investigación agraria. Sistemas y recursos forestales*, Vol.8, n.º Extra 1 (1999): 135-142.

Walzer, Michael. *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*. United States: Basic Books, 1983.

Walzer, Michael. *Sulla tolleranza*. Bari: Gius. Laterza & Figli Spa, 2015.

Zafra Víctor, Manuel. “El debate sobre la supresión o reforma de las diputaciones provinciales en España”. *Cuadernos de Derecho Local* n.º 27 (2011): 91-99.

2.- Informes y otros documentos

- Afán de Ribera Ibarra, Miguel. “Análisis teórico. Consecuencias ambientales de la despoblación rural II”. Congreso Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), n.º 8 (2006). Disponible en: <https://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2017/10/Consecuencias-ambientales-de-la-despoblaci%C3%B3n-rural-Ponencia-de-Miguel-Af%C3%A1n.pdf> [Fecha de última consulta: 27/06/2024]
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Empty, “Una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040”, COM (2021) 345 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0345> [Fecha de última consulta: 39/01/2024]
- Consejo de Europa, “The size of municipalities, efficiency and citizen participation”, n.º 56 (1998).
- Consejo Económico y Social (CES), “El medio rural y su vertebración social y territorial”, *CES Colección Informes*, n.º 1, 2018. Disponible en: <https://www.ces.es/documents/10180/5182488/Inf0118.pdf/6d616668-0cb8-f58c-075b-2251f05dad9f> [Fecha de última consulta: 26/01/2024]

- Council of European Municipalities and Regions, “Balancing democracy, identity and efficiency. Changes in local and regional structures in Europe”, (2008). Disponible en: https://www.ccre.org/docs/changes_in_local_and_regional_structures_web_EN.pdf [Fecha de última consulta: 07/02/2023].
- Council of European Municipalities and Regions, *Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis*, 2013. Texto disponible en el siguiente enlace: https://ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complete_low.pdf [Fecha de última consulta: 20/07/2023].
- Fondo Monetario Internacional. “Spain selected issues”, Country Report N.º 20/299, (2020). Disponible en el siguiente enlace: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/11/12/Spain-Selected-Issues-49884> [Fecha de última consulta: 30/01/2024].
- Gobierno de España, “ESPAÑA 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo” (2021).
- Ministerio de Agricultura, Pesca y alimentación (Gobierno de España), “Demografía de la población rural en 2020. Publicación De S.G. Análisis, Coordinación Y Estadística” *AgrInfo* nº 31 (2021). Disponible en: https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/analisis-y-prospectiva/ayp_demografiaenlapoblacionrural2020_tcm30-583987.pdf [Fecha de última consulta: 26/01/2024].
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, “Diagnóstico de la igualdad de Género en el Medio Rural 2021”. El informe se encuentra disponible para su consulta online en el siguiente enlace: https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/igualdad_genero_y_des_sostenible/diagnostico_igualdad_medioc_rural_2021_tcm30-615197.pdf [Fecha de última consulta: 30/11/2023].
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública, en el marco de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico: Ministerio de Política Territorial y Función Pública, “Diagnóstico estrategia nacional frente al reto demográfico. Eje despoblación”, (2020). Disponible en: https://mpt.gob.es/dam/es/portal/reto_demografico/Indicadores_cartografia/Diagnostico_Despoblacion.pdf.pdf [Fecha de última consulta: 26/01/2024].
- Ministerio del Interior, Gobierno de España, “ANEXO I Relación de municipios, por provincias y Juntas Electorales de Zona, en donde deberán celebrarse elecciones locales parciales por no haberse proclamado ninguna candidatura en

las elecciones celebradas el 28 de mayo de 2023” (2023). Disponible en el siguiente enlace: <https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Elecciones-Locales-Parciales-26-de-noviembre/Anexo-I-caso-no-candidaturas.pdf> [Fecha de última consulta: 31/01/2023].

- OCDE, “In It Together: Why Less Inequality Benefits All”, (2015) <https://doi.org/10.1787/9789264235120-en>. [Fecha de última consulta: 31/01/2024].
- ONU: Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, “Visita a España. Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos”, A/HRC/44/40/Add.2, 2020.
- Pablo Correa y Zafrilla, Pi y Margall. *La federación. Discurso pronunciado ante el Tribunal de imprenta en defensa del periódico federalista La Unión, y otros trabajos acerca del sistema federativo, precedidos de una noticia biográfica del autor* (Madrid: Imprenta de Enrique Vicente, 1880). Este trabajo se encuentra disponible para su consulta online en el depósito de investigación de la Universidad de Sevilla. Puede consultarse en el siguiente enlace: https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/114680/file_1.pdf?sequence=1 [Fecha de última consulta 14/02/2024]
- Vicepresidencia Cuarta y Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, “El reto demográfico y la despoblación en España en cifras” (2020). Disponible en el siguiente enlace: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/280220-despoblacion-en-cifras.pdf> [Fecha de última consulta: 26/01/2024]
- World Wildlife Found (WWF), Informe “Fuego a las puertas. Cómo los incendios afectan cada vez más a la población en España” (2017). Se puede consultar en el siguiente en el siguiente enlace: http://awsassets.wwf.es/downloads/Fuego_a_las_puertas_20171.pdf?_ga=2.227547101.1154487364.1534832701-308208004.1534832701 [Fecha de última consulta: 27/06/2024].