

### **1.- La autonomía local a los 40 años de la Constitución. Perspectivas de reforma**

Una dinámica necesaria de futuras reformas institucionales, que podría alcanzar la revisión constitucional de la organización territorial del poder, debe incluir en su programa de ciertas reformas del sistema de gobierno local que tenían tener en cuenta una serie de cuestiones. En general, la articulación de una más eficaz protección de la autonomía local, especialmente en el nivel municipal, aunque también en el nivel intermedio de gobierno local, con la determinación constitucional y legal de sus competencias básicas y los mecanismos de financiación. La incorporación en la Constitución de la cláusula general de competencia propia municipal, así como del principio de subsidiariedad, en la línea patrocinada por el CEAL, puede contribuir a una más efectiva garantía constitucional de autonomía local. Asimismo, la regulación constitucional del mecanismo verdaderamente eficaz para la defensa jurisdiccional de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional.

En el caso de nivel intermedio –hoy, en general, la provincia– su autonomía debe ser conforme a la configuración funcional de dicho nivel, dependiendo de si es una estructura de apoyo y asistencia a nivel municipal, o de un verdadero Gobierno local, con capacidad de formular sus propias políticas públicas en la vida económica y social de su territorio afectando directamente en los derechos de los ciudadanos. Por otra parte, una mayor interiorización del gobierno local en la zona de las comunidades autónomas, o por lo menos de las que expresan un hecho diferencial propio en su organización territorial– y más aún en la hipótesis de un tratamiento específico para Cataluña –en cuanto a su configuración, en la atribución de las competencias y los aspectos relacionales y de organización. Esto debería conducir a efectos positivos de la diferenciación, flexibilidad y adaptación, especialmente en la estructura territorial del gobierno local alrededor del nivel intermedio. Esa dinámica de interiorización debe comprender incluso determinados aspectos del régimen electoral local.

Habrà que considerar la posibilidad de incorporar el nivel metropolitano a la definición constitucional de los elementos de la organización territorial del Estado, como ha ocurrido en otros países europeos, con la capacidad de garantizar y promover la institución que eso significa. La competencia internacional y el mundo de las grandes ciudades y el surgimiento de la ciudad como un nuevo punto de referencia de construcción política, requieren una determinación constitucional.

Según se articule la dinámica de la reforma constitucional, puede coordinarse, en el caso de Cataluña, con una contemporánea reforma del Estatuto de autonomía, si es el caso de tender hacia una mayor interiorización del gobierno local, para que el Estatuto puede convertirse en un verdadera “Constitución territorial local” que garantice el autogobierno municipal frente al propio legislador autonómico.

## 2.— El 30 aniversario de la Carta Europea de Autonomía Local

Debe hacerse también referencia a los treinta años de la ratificación por España de la CEAL, mediante Instrumento de 20 de enero de 1988, depositado el 8 de noviembre del mismo año.

Basta recordar que ya la misma elaboración de la LBRL de 1985 fue contemporánea a la de la CEAL por parte del Consejo de Europa, de modo que aquella ya se sitúa en su órbita tendencial. A partir de su entrada en vigor se planteó la cuestión, no pacífica, de su eficacia jurídica y de su aplicabilidad primero por la jurisdicción ordinaria y posteriormente por el propio Tribunal Constitucional. La impresión general, después del tiempo transcurrido, es que la CEAL ha tenido un amplio valor inspirador e interpretativo, especialmente en el campo de la elaboración académica, pero su significado aplicativo transformador ha sido mucho menor por parte del legislador y de la jurisprudencia. Tal vez el momento en que ha alcanzado una mayor plasmación fue en el proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) de 2006, cuyo art. 84.3 llegaría a positivizar el principio de subsidiariedad “de acuerdo con lo que establece la Carta europea de la autonomía local”. Asimismo, tanto la Ley de Capitalidad de Madrid como la Ley Especial del municipio de Barcelona, ambas de 2006, incluyen referencias expresas a la CEAL y a sus planteamientos. Más recientemente, incorporan algunos de sus planteamientos la Ley 2/2015, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, y ya en 2019, la Ley 3/2019 de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal.

La aplicación de la CEAL en España ha sido objeto de seguimiento por parte del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa a través de sendas visitas de *monitoring* en 2002 y en 2013, ésta última en pleno proceso de elaboración de la LRSAL, cuyas conclusiones han sido más bien matizadas. En la Recomendación 121(2002) sobre la Democracia local y regional en España, el Congreso, dentro de un contexto positivo, insiste no obstante, en la insuficiente garantía de las competencias locales, y recomienda que el principio de subsidiariedad se reconozca en los Estatutos de Autonomía, como efectivamente se hizo, según se ha dicho, con el EAC de 2006. Asimismo, después de celebrar la introducción del conflicto en defensa de la autonomía local en la reforma de la LOTC de 1999, ya alerta sobre el riesgo de su ineficacia, entre otros motivos, por las dificultades de legitimación, lo que lamentablemente ha sido una realidad.

Por su parte, en la Recomendación 336 (2013), recuerda que todas las reformas competenciales previstas en el entonces proyecto de LRSAL deben llevarse

a cabo respetando el principio de subsidiariedad; asimismo, en una llamada a la diferenciación, señala que, en todo caso, el proceso de elaboración de dicha Ley debe tomar en cuenta las características diferenciales, históricas e institucionales, de determinadas Comunidades Autónomas, lo que sí se hizo en algún caso.

En ambas Recomendaciones se considera mejorable la autonomía fiscal de los entes locales, “creando condiciones y políticas adecuadas para que la principal forma de ingresos para los municipios provenga de sus propios recursos y no de las transferencias otorgadas por las regiones y por el Estado”, así como se recomienda “reformular la institución del Senado con el objetivo de conferir a esta institución un verdadero papel de representación territorial”. Asimismo, la Recomendación 336 (2013) invita a firmar “Firmar y ratificar en un futuro próximo el Protocolo Adicional a la Carta Europea de Autogobierno Local sobre el derecho a participar en los asuntos de una autoridad local (CETS nº 207). Este Protocolo está abierto a la firma desde 2009, y pretende enriquecer el contenido de la CEAL con un mayor impulso de la participación ciudadana en las entidades locales, a través procedimientos que pueden incluir consultas y referéndums, del acceso a la documentación pública y de los mecanismos de reclamación frente al funcionamiento de los servicios públicos. Todo ello, animando al desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación como instrumentos para hacer más eficaz la participación ciudadana.

Pero la virtualidad de la CEAL se pone verdaderamente a prueba cuando se producen reformas estructurales de cierta entidad. Este es el caso paradigmático sucedido en Italia. Como es sabido, después de un debate que ha durado años sobre la posibilidad de suprimir las provincias, se optó por una reforma profunda que afecta a una de las características propias de los entes intermedios en la inmensa mayoría e ordenamientos europeos, que es su elección directa por parte de los ciudadanos, (con la conocida excepción de las provincias de régimen ordinario en España). Con el añadido, además, que en Italia, desde 1993 se había establecido la elección directa del Presidente de la Provincia.

La legitimidad constitucional de esta profunda modificación mediante una Ley ordinaria así como su compatibilidad con la Carta Europea de Autonomía Local generó un amplio debate en la doctrina. La Sentencia de la Corte Constitucional italiana n. 56/2014 declaró que “la naturaleza constitucionalmente necesaria de los entes previstos en el art. 114 de la Constitución “como constitutivos de la República” y el carácter autonomista que les imprime el art. 5 de la Constitución no implica que sea automáticamente indispensable que los órganos de gobierno de estos entes sean elegidos directamente”. Pero lo que aquí más interesa es que la Sentencia también rechaza que haya infracción de la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL), a la que da carácter de “documento meramente orientativo”, e interpreta la exigencia de que los miembros de las asambleas locales “han de ser elegidos mediante sufragio libre, secreto, igual, directo y universal” del art. 3.2 CEAL en el sentido substancial de la exigencia de una efectiva representatividad respecto de la comunidad afectada, que se cumpliría siempre que los cargos provinciales sean ocupados por miembros electos de los municipios.

Ambas manifestaciones de la Corte Constitucional italiana son ampliamente discutibles, tanto respecto del valor jurídico de la CEAL como sobre la relación entre autonomía y representatividad. Se trae a colación el caso italiano como un ejemplo más, bien significativo, de la necesidad de afrontar un debate profundo acerca de la efectiva eficacia normativa de la CEAL, también en España, de sus lagunas y de sus posibles ampliaciones, de su recepción positiva en los textos internos y de su aplicación por los tribunales, de los eventuales mecanismos jurisdiccionales específicos para su protección, etc. Y aún más, incluso de su posible recepción por el derecho de la Unión Europea.

Todas estas cuestiones han de ser tratadas debidamente sin más demora para que una posible dinámica de reformas, incluso constitucionales, que incida sobre la posición de los gobiernos locales siga contando en todo momento con un referente conceptual común a los países de nuestro entorno.

### 3.– El gobierno local en el nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias

En este contexto de reformas del que se acaba de hablar, cabe destacar el nuevo Estatuto de autonomía de Canarias, aprobado por la Ley orgánica 1/2018, que contiene diversas aportaciones sobre el gobierno local.

En primer lugar, proclama en su preámbulo que el Estatuto reconoce, entre otros, el siguiente principio: “La definición del ámbito espacial de Canarias, con la reafirmación de las islas, de los cabildos y de sus municipios como entidades básicas dotadas de autonomía”.

En segundo lugar, una vez situados en el contenido dispositivo del Estatuto, ya en su art. 2, relativo a los Poderes de Canarias, establece que:

“3. Las islas se configuran como elementos esenciales de la organización territorial de Canarias, siendo sus cabildos, simultáneamente, instituciones de la Comunidad Autónoma y órganos de gobierno, administración y representación de cada isla”.

A partir de ahí, la articulación más concreta de esos criterios generales es de ver en los siguientes preceptos:

El art. 61.2, referido a la organización de la Administración pública de Canarias, dispone que:

“La Comunidad Autónoma de Canarias ejercerá sus funciones administrativas, bien por su propia Administración, bien, cuando lo justifiquen los principios de subsidiariedad, descentralización y eficiencia, a través de los cabildos insulares y ayuntamientos con la adecuada suficiencia financiera, de conformidad con el Estatuto y las leyes.”

Se trata de la famosa fórmula de la “Administración indirecta” que proveniente del regionalismo italiano de los años 70 se incorpora a través de los pactos autonómicos de 1982 en nuestro ordenamiento, y que en la práctica ha dejado un pobre resultado efectivo, salvo excepciones.

Por su parte, el art. 64.2 contiene como disposición general sobre la organización territorial de Canarias, un mandato dirigido al legislador, lo que en principio, constituiría una suerte de garantía estatutaria de la autonomía local:

“La atribución de competencias a las islas y municipios por las leyes autonómicas tendrán en cuenta los siguientes principios:

- a) Garantía de la autonomía local.
- b) Equidad.
- c) Eficacia.
- d) Eficiencia.
- e) Máxima proximidad al ciudadano.
- f) No duplicidad de competencias.
- g) Estabilidad presupuestaria.”

Lo cierto es que la orientación seguida en este conjunto de principios o criterios acaso recuerda más la música de la LRSAL que la letra de la CEAL, y la función de garantía estatutaria se diluye. Más aún si se tiene en cuenta que la invocación aquí del principio de “garantía de la autonomía local” resulta totalmente hueco y redundante, puesto que dicha garantía no es el principio, sino el resultado que se busca con la aplicación de los principios frente al legislador.

En cualquier caso, la posición institucional de los cabildos, de elección directa, sigue ofreciendo este carácter híbrido –institución de la Comunidad y órgano de gobierno local– que en la línea de la de los Consejos Insulares de las Islas Baleares confirma la diversidad presente en la organización territorial y el régimen local en España. Esta tendencia, iniciada con el anterior Estatuto y con la LBRL, estaba ya claramente configurada en la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, que ahora alcanza, en sus rasgos principales, rango estatutario.

No obstante, el Estatuto (art. 70) sólo les garantiza un contenido competencial mínimo como instituciones de la Comunidad Autónoma, y en esa calidad dispone que ejercerán “funciones ejecutivas de carácter insular en el marco y dentro de los límites de la legislación aplicable”, y ello en un amplio listado materias. En cambio, el Estatuto no contiene un listado de materias sobre las que deben disponer de competencias propias como gobierno local cuya autonomía requiere de una garantía frente al legislador.

Tampoco se acaba de concretar la garantía competencial de la autonomía municipal, puesto que el art. 75.5 al establecer que “En todo caso, los municipios, de acuerdo con el apartado anterior, podrán ejercer competencias, entre otras” en una lista concreta de materias que enumera el propio precepto, no concreta que dichas competencias deben ser en calidad de propias, ya que al apartado anterior a que se remite incluye tanto las propias como las transferidas o delegadas.

En fin, el art. 76 regula el Consejo Municipal de Canarias como “órgano de participación y colaboración de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y los ayuntamientos canarios, y particularmente el encargado de canalizar el parecer de los ayuntamientos en las iniciativas legislativas que

afecten de forma específica a su organización y competencias”. Los modelos existentes de órganos de participación local en las Comunidades Autónomas son variados –Cataluña, Andalucía, etc.,– y el grado de satisfacción por su funcionamiento efectivo es realmente bajo.

En su conjunto, el nuevo Estatuto de Canarias profundiza en la superación del uniformismo local, aunque se ha quedado a medio camino hacia una mayor interiorización autonómica de lo local por la fragilidad de los principios y contenidos competenciales que deben garantizar la autonomía local frente al legislador.

#### **4.– Legislación autonómica con incidencia general en el gobierno local**

Son numerosas las leyes de las Comunidades Autónomas que inciden sobre la organización local –coordinación de policías locales, licitación de contratos menores, etc.– y sobre las competencias locales –servicios sociales, vivienda, taxis, caminos, apartamentos turísticos, etc.,– lo que confirma la idea de que el legislador autonómico y su gobierno son los interlocutores preferentes de los gobiernos locales.

Entre las leyes de carácter más general que inciden sobre la posición institucional de los gobiernos locales cabe destacar, en primer lugar, la Ley Castilla y León 7/2018 por la que se regula la Conferencia de titulares de Alcaldías y Presidencias de Diputación, el estatuto de los miembros de las entidades locales y la información en los Plenos. Tal y como proclama su Exposición de Motivos, “esta ley tiene como objeto en el Capítulo I crear en el ámbito autonómico un órgano análogo al estatal como es la Conferencia de Presidentes de Comunidad Autónoma regulada en el art. 146 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En este marco, la Conferencia de titulares de Alcaldías y Presidencias de Diputación tiene como labor fundamental buscar nuevos marcos de colaboración y nuevas sinergias que puedan beneficiar al conjunto de nuestra Comunidad Autónoma. En este sentido, se configura como un foro de encuentro de alto nivel, sustentado en la pluralidad política y territorial, donde se debatan “asuntos de Comunidad” que afecten a intereses comunes autonómicos y locales y puedan alcanzarse compromisos de carácter político con incidencia en las políticas generales o sectoriales de la Administración autonómica con incidencia en las administraciones locales”.

Esta Ley de Castilla y León también mejora el acceso de los miembros de las corporaciones a la información pública, que paradójicamente había quedado desfasado respecto del común de los ciudadanos, y añade otras medidas de transparencia y buen gobierno. En todo ello se pone de manifiesto una vez más la capacidad e idoneidad del legislador autonómico para incidir positivamente en los estándares de calidad de la democracia local.

En segundo lugar, debe mencionarse la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de la Generalitat, de Mancomunidades de la Comunitat Valenciana. El preámbulo expone claramente su objetivo: “El objetivo de esta ley es fomentar el desarrollo de las mancomunidades y de los municipios, configurando a estas como un eje

básico en la prestación de servicios a los ciudadanos, mediante el desarrollo de una auténtica cultura asociativa como base para incrementar la eficiencia y eficacia de dicha prestación y como una referencia básica para las políticas de la Generalitat y el resto de administraciones de la Comunitat Valenciana. Se pretende dotar a las mancomunidades de un régimen jurídico más completo y, partiendo de la heterogeneidad en su composición, llevar a cabo una regulación más detallada en cuanto a su diferente catalogación, atendiendo a su capacidad de gestión, y la adecuación de su ámbito territorial a la demarcación territorial correspondiente. La diversidad de tipología de los diferentes entes locales de la Comunitat Valenciana es una de nuestras características distintivas y, por ello, la legislación debe adecuarse a esta situación con el objeto de fomentar la eficacia de los recursos públicos desde una perspectiva más adaptada a la realidad.(...)”

“El título preliminar, de disposiciones generales, aborda el ámbito objetivo y subjetivo de la ley, recogiendo la inclusión de las mancomunidades de ámbito comarcal, que constituyen una de las principales novedades de esta norma. Este nuevo tipo de mancomunidades se configura como una pieza básica en una doble vertiente: por un lado, como estructura asociativa estable y sólida para la mejora de los servicios ofrecidos a los ciudadanos y de su participación en los asuntos públicos y, por otro lado, la de convertirlas en la referencia básica para la implementación de las políticas y servicios del resto de administraciones públicas de la Comunitat Valenciana. Esta ley entiende que el modelo de organización territorial debe ser plenamente respetuoso con el carácter asociativo reconocido por nuestro ordenamiento jurídico. Por ello, la naturaleza de las mancomunidades de ámbito comarcal viene marcada por el carácter de voluntariedad, otorgando a los municipios la libertad de elección y adaptación a dicho modelo”.

Se trata, pues, de una iniciativa de “organización territorial local” en modo *soft*, en parte similar a la que en su día iniciara la Comunidad de Aragón y que desembocaría años después en un proceso de comercialización más estable. Una línea de apoyo a las mancomunidades parecida también a la seguida en Extremadura con la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura, así como en Castilla y León con la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León (LORSEGO), en relación a las mancomunidades de interés general.

La potenciación de las mancomunidades en la ley valenciana se pone de manifiesto en el art. 4.3 de la Ley, cuando dispone que “Aunque no exista previsión estatutaria que atribuya a la mancomunidad alguna competencia, potestad o prerrogativa, se entenderá que le corresponde siempre que sea precisa para el cumplimiento de los fines recogidos en sus estatutos y conforme con lo establecido por la legislación básica aplicable”, reproduciendo literalmente el precedente de la ley extremeña citada.



## 5.- Tribunal Constitucional y autonomía municipal

La jurisprudencia constitucional en materia de autonomía y gobierno local se refleja, en este período, en las siguientes sentencias.

La STC 42/2018, de 26 de abril, estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Canarias 2/2016, de 27 de septiembre, para la modificación de la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma. Al hilo del análisis de las competencias sobre protección ambiental y de los principios de jerarquía normativa y de autonomía local, se declara la nulidad del precepto legal que declara determinadas actuaciones de interés insular a efectos de la tramitación de instrumentos de planificación singular turística, por carecer de justificación y resultar desproporcionado, en aplicación de la doctrina de la STC 129/2013 sobre leyes singulares.

La STC 98/2018, de 19 de septiembre, desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el mismo grupo parlamentario antes citado en relación con el art. 5 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, en cuanto modifica diversos preceptos de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón, que establece una nueva regulación del impuesto sobre contaminación de las aguas de Aragón. El TC concluye que “El establecimiento de este impuesto no supone, en definitiva, una limitación indebida de las potestades tributarias municipales en relación con la fijación de los elementos de la tasa por los servicios de saneamiento y depuración, y tampoco puede afirmarse que impida o haga inviable la prestación por los municipios de los servicios de su competencia”.

La STC 137/2018, de 13 de diciembre, anula el art. 14.1.u) de la Ley de capitalidad de Zaragoza de 2017. Dice el F.J. 3.b):

“El art. 14.1.u) de la Ley de Aragón 10/2017, al atribuir al Gobierno de Zaragoza ‘la formación de la voluntad del Ayuntamiento como socio único en las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente al municipio de Zaragoza, asumiendo las funciones de junta general’, no se opone formal o literalmente, al art. 123.1.k) LBRL, que recoge una atribución del pleno recogida por lo demás, en los mismos términos literales, en el art. 11.1.k) de la Ley autonómica. Pero materialmente sí entra en contradicción efectiva e insalvable con la normativa básica de repetida cita, al reducir el acuerdo de creación de la sociedad mercantil local a un acto vacío de una parte del contenido fundacional que le es propio.

En particular, contradice lo dispuesto por el art. 85 *ter*.3 LBRL, al impedir que el pleno decida, al aprobar los estatutos de la sociedad, cuál es “la forma de designación y el funcionamiento de la junta general y del consejo de administración, así como los máximos órganos de dirección de las mismas”.

El legislador básico estatal ha reservado al pleno municipal la facultad de optar por una u otra fórmula organizativa en las sociedades mercantiles locales,



dentro naturalmente del margen de configuración dispuesto por el ordenamiento jurídico. La ley autonómica, al desapoderar al pleno de este ámbito de decisión, invade el espacio de autoorganización local garantizado por la normativa básica estatal, e incurre con ello en vulneración del art. 149.1.18 CE.”