



Valoración general

Los retos actuales del Gobierno local: repolitización, diversificación e interiorización

TOMÀS FONT I LLOVET
*Catedrático de Derecho
Administrativo de la
Universitat de Barcelona*

ALFREDO GALÁN GALÁN
*Profesor titular acreditado
catedrático de Derecho
Administrativo de la
Universitat de Barcelona*

- 1. Balance de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: dificultades para su aplicación**
 - 1.1. El rechazo generalizado a la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local
 - 1.1.1. Crítica de la doctrina científica
 - 1.1.2. Crítica de los Gobiernos locales
 - 1.1.3. Crítica de las comunidades autónomas
 - 1.2. La tortuosa aplicación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local por las comunidades autónomas
 - 1.2.1. Impugnación autonómica de la Ley ante el Tribunal Constitucional
 - 1.2.2. Obstaculización o reinterpretación en la aplicación autonómica de la Ley
- 2. Los retos actuales del Gobierno local: repolitización, diversificación e interiorización**
 - 2.1. La “repolitización” del Gobierno local. La elección directa del alcalde
 - 2.2. El nivel intermedio de Gobierno local. Las provincias y el fenómeno metropolitano. Hacia un replanteamiento
 - 2.2.1. La diversificación de la provincia
 - 2.2.2. Las áreas metropolitanas: reciente evolución en Europa
 - 2.3. Interiorización del Gobierno local en las comunidades autónomas
 - 2.3.1. Las vías de la interiorización
 - 2.3.2. La jurisprudencia constitucional
 - 2.3.3. Interiorización autonómica y sistema electoral local
 - 2.4. Epílogo

Resumen

En la valoración general se abordan dos grandes cuestiones. Por una parte, las reacciones que han producido la aprobación y el desarrollo de la LRSAL, cuyo proceso aplicativo incluye actuaciones de cara a su impugnación, a su aplicación limitada y a su misma reinterpretación. Por otra parte, al hilo de las últimas elecciones locales, se analizan los principales retos actuales del Gobierno local: su “repolitización”, la diversificación de su estructura y régimen jurídico, y su mayor interiorización en las comunidades autónomas.

Palabras clave: *derecho local; Gobierno local; Administración local; autonomía local; racionalización; sostenibilidad; áreas metropolitanas; sistema electoral.*

The current challenges of local governments: repolitization, diversification and internalization

Abstract

This article analyzes, firstly, the reactions to the approval and development of the Law 27/2013, on rationalization and sustainability of local governments, which have implied actions pursuing its annulment, a limited application and even its reinterpretation. Secondly, in the context of the last local elections, the article studies the main current challenges of local governments: the repolitization, the diversification of their structures and legal framework and, finally, the greater internalization by the Autonomous Communities.

Keywords: local law; local governments; local administration; local self-government; rationalization; sustainability; metropolitan areas; electoral system.

1

Balance de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: dificultades para su aplicación

La aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), esto es, la transformación de la realidad local atendiendo a este mandato legislativo,

está superando no pocos obstáculos. Este problema fue diagnosticado ya durante la larga y atormentada tramitación de la disposición legal y ahora, pasado ya un tiempo considerable desde su entrada en vigor, su existencia es innegable.

Las razones que, en nuestra opinión, explican esta dificultad aplicativa, son diversas y variadas: la generación por la Ley de importantes dudas interpretativas, la falta de previsión en ella de un adecuado régimen transitorio, su aplicación territorial diferenciada y el rechazo generalizado que ha causado. De su estudio ya nos hemos ocupado en otro lugar¹. Baste aquí insistir en el último de los citados motivos: el generalizado rechazo a la aplicación de la LRSAL.

1.1

El rechazo generalizado a la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

Hacer realidad los mandatos contenidos en la LRSAL se dificulta grandemente por la amplia oposición que ha encontrado durante su gestación y, tras su aprobación, por las resistencias que debe vencer para hacer efectiva su aplicación. Estamos ante un rechazo muy generalizado.

1.1.1

Crítica de la doctrina científica

Desde un buen inicio, la mayoría de la doctrina especializada mostró una actitud crítica, tanto en relación con la forma en que se estaba llevando a cabo una reforma tan relevante, como sobre los contenidos que aparecían en los sucesivos borradores que iban viendo la luz. Fiel testigo de este debate han sido los numerosos estudios publicados durante este período, entre los que destacamos aquellos recogidos en los números correspondientes del *Anuario del Gobierno Local*.

En un intento constructivo de mejorar la iniciativa, se emitió un “Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en abril de 2013, por la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo y a petición del Instituto Nacional de

1. GALÁN GALÁN, Alfredo, “La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en *REALA* nueva época, número extraordinario, enero 2015. Seguimos aquí las consideraciones recogidas en este trabajo.

Administración Pública. Como bien señala en su presentación el profesor Fernando López Menudo, presidente de la mencionada Asociación, el objeto del informe era proceder a una valoración jurídica del texto, siendo suscrito por los profesores Martín Bassols Coma, Tomàs Font i Llovet, Eloisa Carbonell Porrás y Marcos Almeida Cerredá².

Por lo demás, las críticas doctrinales se vieron reforzadas por los también muy críticos pronunciamientos de algunas instituciones de perfil técnico e independiente. Sirvan de ejemplo el Informe 88/13, de 13 de marzo de 2013, del Consejo Nacional de la Competencia, o bien el Dictamen 567/2013, de 26 junio, del Consejo de Estado.

1.1.2

Crítica de los Gobiernos locales

Los destinatarios últimos de la reforma, esto es, los Gobiernos locales, mostraron, de manera incisiva y reiterada, individualmente y a través de sus organizaciones representativas, su rechazo a la reforma proyectada. Varios motivos confluyeron para que tal cosa tuviera lugar.

De entrada, porque no se trataba de la reforma largamente reclamada desde el ámbito local. Quedó claro desde el principio que la iniciativa no pretendía resolver los problemas que venía padeciendo el mundo local, sino que, por el contrario, se marcaba como objetivo dar solución a otros problemas que presumiblemente eran causados por los Gobiernos locales, en el marco genérico de la necesidad de contener el gasto público como medio para luchar contra la crisis económica. Para la reforma, en definitiva, los Gobiernos locales no son tanto las víctimas, sino los responsables de las disfunciones que aborda. Porque lo cierto es que tanto la planificación como la ejecución de la reforma local se han pensado desde arriba. Dicho al contrario, no es una reforma que nazca desde abajo, fruto de las reivindicaciones del mundo local, de manera que finalmente lleguen a lo alto para ser recogidas por un legislador sensible a dichas peticiones. Antes al contrario: el diagnóstico de la situación y la selección de las me-

2. Los citados profesores fueron los protagonistas de la ponencia: “La planta del gobierno local”, que tuvo lugar en el VIII Congreso de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en la Universidad de Alicante los días 8 y 9 de febrero de 2013. Sus intervenciones han sido recogidas en el libro “La planta del gobierno local: actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo”, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013. Un análisis de este informe, en FONT I LLOVET, Tomàs y GALÁN GALÁN, Alfredo, “Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?”, en *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Instituto de Derecho Público, 2013, pp. 23-27.

didadas a adoptar son labores cruciales que han sido realizadas en la soledad del ministerio y, probablemente, por manos expertas en economía. Porque, como decimos, la reforma local no pretende resolver los problemas que padecen los Gobiernos locales, sino los problemas que, al menos en parte, se cree que han sido generados por ellos. No debe extrañar, pues, que en el texto de la nueva Ley no se ofrezca respuesta a las denuncias de todo tipo, sobre carencias y necesidades de la vida local, que, desde hace largo tiempo, vienen haciéndose desde la doctrina y, sobre todo, desde las asociaciones representativas de entes locales. Sencillamente no es el objeto de la Ley: no es el propósito de la reforma. La satisfacción de esas expectativas tendrá que esperar³.

El rechazo por los Gobiernos locales se explica también por la creencia generalizada entre ellos de lo injusto que es culpabilizarles de un pecado que no habían cometido o, si acaso, únicamente de forma venial. En efecto, en el origen de la reforma local se encuentra la pinza entre crisis económica y presión de la Unión Europea. No es una novedad que el legislador actúe condicionado por las circunstancias de una realidad que fundamenta su intervención a la vez que limita su margen de maniobra. Esto es lo que ha ocurrido, en esta ocasión de un modo muy intenso y evidente, con la reforma local. La existencia misma y el contenido de la LRSAL solamente se explican situada en un contexto económico concreto: el de una aguda y prolongada crisis económica que ha motivado un duro ajuste de las cuentas públicas, por la vía principalmente del recorte del gasto de las Administraciones. La preocupación no es tanto mejorar como ahorrar. Sirva de ejemplo el “Programa Nacional de Reformas del Reino de España del año 2013”, aprobado por el Gobierno español, donde se sostiene que la reforma local “supondrá un ahorro estimado de 8000 millones de euros entre los años 2014 a 2015”. Eso sí, sin mayor justificación de dicha afirmación. A la crisis económica debe sumarse, como detonante de la reforma que estamos comentando, una indisimulada presión de la Unión Europea. No debe olvidarse que sobre la cabeza de la economía española y, claro está, sobre la de los responsables políticos internos de gobernarla, se balanceaba la amenazadora espada de un rescate europeo. Para sortear el riesgo de intervención o, al menos, para dulcificar su grado, se inició un desigual diálogo de las autoridades españolas con las instancias europeas y, en general, con aquellas financieras de ámbito internacional. Era vital lanzar con urgencia

3. Sobre esta cuestión, más en profundidad, FONT I LLOVET, Tomàs y GALÁN GALÁN, Alfredo, “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, en *Anuario del Gobierno Local 2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Instituto de Derecho Público, 2014, p. 15.

un mensaje claro, tranquilizador para nuestros acreedores, de que se estaban adoptando las medidas necesarias para asegurar la sostenibilidad de las cuentas públicas. En realidad, dada la impronta psicológica que caracteriza actualmente las decisiones económicas en los mercados, tan importante resultaba la forma como el fondo de las medidas a adoptar: la visibilidad, incluso la espectacularidad de las medidas, refuerzan la credibilidad del compromiso asumido. A nadie escapa que uno de los primeros y relevantes frutos de dicho compromiso fue la reforma expeditiva del art. 135 CE, de 27 de septiembre de 2011, desarrollada por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Pero también lo fue el anuncio de una reordenación global del nivel local de Gobierno que, al menos en las primeras versiones de la reforma, se traduciría en la desaparición de un gran número de Administraciones y una profunda reordenación del sistema competencial, consiguiéndose, de este modo, un notable ahorro para las arcas públicas⁴.

Por último, la posición contraria de los Gobiernos locales a la reforma se explica también ante el temor de que con ella se vulnerase la autonomía local⁵. De hecho, el municipio de Barcelona junto a otros muchos ha planteado ante el Tribunal Constitucional un conflicto en defensa de la autonomía local en relación con la LRSAL. A propósito, el Dictamen 338/2014, de 22 de mayo, del Consejo de Estado, sostiene que existen fundamentos jurídicos suficientes para sostener el mencionado conflicto en relación con los arts. 26.2 y 116 ter y la disposición adicional decimosexta LBRL, en la redacción dada por la LRSAL. Quedamos, pues, a la espera de lo que diga nuestra Corte Constitucional. Nos limitamos a señalar aquí, sin embargo, que en su sentencia deberá buscar necesariamente un difícil equilibrio entre la autonomía local, constitucionalmente garantizada, y los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, reforzados en el nuevo art. 135 CE. Dicho de otro modo, nuestro modelo de Gobierno local ha cambiado: ya no puede basarse únicamente en el pilar del reconocimiento y aseguramiento de la autonomía local, sino que este dato constitucional debe ahora convivir con otro de igual rango, a saber, las exigencias de los citados principios vinculados con la efi-

4. De nuevo, para una mayor profundización, FONT i LLOVET, Tomàs y GALÁN GALÁN, Alfredo, “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, *ob. cit.*, pp. 13-15.

5. Un análisis sobre esta posible vulneración, en FONT i LLOVET, Tomàs y GALÁN GALÁN, Alfredo, “Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?”, *ob. cit.*, pp. 17-18; y también en el citado Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, de abril de 2013, emitido por la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo a petición del Instituto Nacional de Administración Pública.

ciencia económica. En suma, autonomía local y eficiencia económica deben convivir sin excluirse, pero también sin ignorarse⁶.

1.1.3

Crítica de las comunidades autónomas

Las comunidades autónomas como regla también se han opuesto a la reforma local. Han enarbolado la bandera de la defensa de la autonomía de sus entidades locales, pero principalmente actúan ante lo que consideran una invasión estatal de sus competencias. De concretar su reacción nos ocupamos en el siguiente apartado.

1.2

La tortuosa aplicación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local por las comunidades autónomas

La aprobación por el Estado de la LRSAL ha originado un fuerte rechazo en la mayoría de las comunidades autónomas. Oposición que se ha articulado de dos formas distintas y complementarias: mediante su impugnación ante el Tribunal Constitucional y, a la espera de su pronunciamiento, a través de una aplicación obstativa o reinterpretadora de los contenidos de la Ley⁷.

1.2.1

Impugnación autonómica de la Ley ante el Tribunal Constitucional

Algunas –no pocas– comunidades autónomas han interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la LRSAL. En concreto, lo han promovido: la Asamblea de Extremadura (núm. 1792-2014); el Consejo de Gobierno de Andalucía (núm. 1959-2014) y el Parlamento de Andalucía (núm. 2003-2014); el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias (núm. 1995-2014); el Parlamento de Cataluña (núm. 1996-2014) y el Gobierno de Cataluña (núm. 2006-2014); el Parlamento de Navarra (núm. 2001-2014); y el Gobierno de Canarias (núm. 2043-2014)⁸.

6. Más desarrollado en FONT I LLOVET, Tomàs y GALÁN GALÁN, Alfredo, “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, ob. cit., p. 20.

7. Esta idea ha sido destacada por MARCOS ALMEIDA CERREDA en su ponencia: “El papel de las comunidades autónomas y la reinterpretación de la LRSAL”, realizada en Barcelona el 5 de noviembre de 2014, en el Curso: “La aplicación de la reforma de los gobiernos locales”, dirigido por Tomàs FONT I LLOVET, en el marco de los cursos organizados por el Consorcio de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Barcelona.

8. A estas impugnaciones debe sumarse el recurso de inconstitucionalidad núm. 2002-2014, promovido por más de cincuenta diputados, integrantes de los grupos parlamentarios

No tenemos la posibilidad de entrar a examinar a fondo los preceptos recurridos y la argumentación que sostiene las impugnaciones. Baste con señalar las líneas comunes, que son principalmente las dos siguientes. En primer lugar, la vulneración que la Ley produce de la autonomía de sus Gobiernos locales. Aunque lo cierto es que no deja de ser algo colateral en relación con la principal vía argumental, a saber: la defensa de las propias competencias autonómicas ante la extralimitación estatal⁹. En este punto es de interés reflexionar acerca del impacto que tienen los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, no solamente en la reinterpretación del alcance de la autonomía local, sino también sobre el reparto de competencias entre Estado y comunidad autónoma en las materias relativas a la organización territorial y el régimen local. Es verdad que el art. 135 CE no constituye un título atributivo de competencias del Estado, pero resulta innegable que bajo su cobertura, y con una nueva interpretación de los títulos estatales del art. 149.1 CE, se está dictando una incesante y expansiva normativa estatal de contenido económico que ocupa espacios antes reservados al legislador autonómico.

1.2.2

Obstaculización o reinterpretación en la aplicación autonómica de la Ley

El espíritu autonómico contrario a lo ordenado por la LRSAL se hace evidente a la hora de proceder a su aplicación. Contrariedad que se manifiesta de formas distintas. Por lo pronto, y en algunas comunidades autónomas, no dictando normas autonómicas de desarrollo de las bases contenidas en la Ley estatal. O bien limitándose a aprobar disposiciones aclaratorias carentes, al menos formalmente, de naturaleza normativa. Finalmente, en otros casos, dictándose normas autonómicas que reinterpretan los preceptos contenidos en la Ley estatal, obstaculizando así que puedan aplicarse en su recto sentido originario. Un ejemplo puede servir para ilustrar esta última afirmación. Como es sabido, para que las entidades locales puedan ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación (las denominadas “competencias impropias” en las primeras versiones del texto legal), el nuevo art. 7.4 LBRL exige un informe previo de la Administración competente por razón de la materia en el que se señale la inexistencia de duplicidades. Pues bien, el desarrollo de este informe en muchas comunidades autónomas suaviza su

Socialista, IU, ICV-EUIA, CHA, La Izquierda Plural, Unión Progreso y Democracia, y Mixto. Así como el ya mencionado conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4292-2014.

9. FONT I LLOVET, Tomàs y GALÁN GALÁN, Alfredo, “Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?”, ob. cit., pp. 18-20.

impacto cuando no lo neutraliza por completo. Así, en algunos supuestos, con base en la literalidad del precepto, que habla de “nuevas competencias”, se concluye que el régimen del art. 7.4 LBRL no será de aplicación a las competencias que los entes locales vengan ya ejerciendo. Operará, pues, únicamente de cara al futuro¹⁰. En otros casos, en cambio, se considera que corresponde a los propios entes locales hacer la valoración acerca de si los servicios que vienen prestando incurren en duplicidad, de manera que si el juicio es negativo no será preciso solicitar autorización alguna a ninguna otra Administración¹¹.

La LRSAL es principalmente una norma estatal de carácter básico, dictada al amparo del título competencial sobre régimen local implícito en el art. 149.1.18 CE (disposición final quinta LRSAL). Por tanto, y siguiendo las reglas generales de distribución de competencias, lo que procede tras su aprobación es el desarrollo normativo autonómico de sus preceptos. Como ya hemos advertido, sin embargo, las comunidades autónomas han afrontado esta labor –aquellas que lo han hecho– con la aprobación de muy dispares disposiciones. En el momento en que redactamos este trabajo, lo existente puede resumirse así:

a) Mediante la aprobación de una ley autonómica:

- Ley gallega 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL.
- Ley riojana 2/2014, de 3 de junio, de medidas para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Ley madrileña 1/2014, de 25 de julio, de adaptación del régimen local de la Comunidad de Madrid a la LRSAL.
- Ley murciana 6/2014, de 13 de octubre, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivada de la entrada en vigor de la LRSAL.

b) Mediante la aprobación de un decreto-ley autonómico:

- Decreto-ley castellano-leonés 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en Castilla y León derivado de la entrada en vigor de la LRSAL.

10. Así, art. 3 de la Ley gallega 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL.

11. Así, arts. 2.3 y 4 del Decreto-ley andaluz 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la LRSAL. Y también art. 4.1 del Decreto asturiano 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el art. 7.4 de la LBRL.

- Decreto-ley andaluz 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la LRSAL.
- Decreto-ley extremeño 3/2014, de 10 de junio, por el que se modifica la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura.
- Decreto-ley catalán 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en Cataluña de la LRSAL. Quedó derogado tras su falta de convalidación por el Parlamento autonómico. En su sustitución se dictó el Decreto-ley catalán 4/2014, de 22 de julio, por el que se establecen medidas urgentes para adaptar los convenios, los acuerdos y los instrumentos de cooperación suscritos entre la Administración de la Generalitat y los entes locales de Cataluña a la disposición adicional novena de la LRSAL.
- Decreto-ley murciano 1/2014, de 27 de junio, de medidas urgentes para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivado de la entrada en vigor de la LRSAL.
- Decreto-ley balear 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación a las Illes Balears de la LRSAL.
- Decreto-ley valenciano 4/2015, de 4 de septiembre, por el que se establecen medidas urgentes derivadas de la aplicación de las disposiciones adicionales decimoquinta y transitorias primera y segunda de la LRSAL relativas a la educación, salud y servicios sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana.

c) Mediante la aprobación de una norma autonómica de rango reglamentario:

Aquí se situaría, por ejemplo, el Decreto asturiano 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el artículo 7.4 LRSAL, o, en términos parecidos, el Decreto catalán 208/2015, de 22 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para obtener los informes previstos en el apartado 4 del artículo 7 de la LRSAL. Igualmente, podríamos citar el Decreto 50/2015, de 24 de abril, por el que se regula el procedimiento específico de disolución de las mancomunidades de la Comunitat Valenciana por incumplimiento de la disposición transitoria undécima de la LRSAL.

d) Mediante la aprobación de otros instrumentos de carácter interpretativo o aclaratorio:

- Circular vasca de 11 de marzo de 2014, de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos, referente al sistema de ordenación de las competencias municipales y al régimen foral vasco, tras la entrada en vigor de la LRSAL.
- Circular castellano-leonesa de 1 de abril de 2014, de la Viceconsejera de Administración y Gobierno del Territorio, relativa al sistema competencial y otras cuestiones derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL.
- Nota explicativa catalana de 16 de abril de 2014, de la Secretaría de Cooperación y Coordinación de las Administraciones locales sobre la aplicación en Cataluña de determinados aspectos de la LRSAL.
- Circular aragonesa 1/2014, de 28 de abril, de la Dirección General de la Administración Local del Gobierno de Aragón, sobre el régimen jurídico competencial de los municipios aragoneses tras la entrada en vigor de la LRSAL que modifica la LBRL.
- Circular valenciana de 18 de junio de 2014, de la Dirección General de Administración Local, sobre el nuevo régimen competencial contemplado en la LRSAL.

A la vista de la aplicación de la LRSAL que están llevando a cabo las comunidades autónomas, concretada hasta el momento en las disposiciones arriba enumeradas, podemos hacer una valoración sintetizada en las tres consideraciones siguientes.

Primera consideración: debe tenerse presente el distinto punto de partida que tienen las comunidades autónomas, habida cuenta de la ya examinada aplicación territorial diferenciada o asimétrica de la LRSAL. Por ello, resulta no solamente normal, sino obligado que el desarrollo autonómico de sus preceptos no sea el mismo en todas las comunidades.

Segunda: las comunidades autónomas han optado por no proceder al desarrollo autonómico de los preceptos de la LRSAL o bien por hacerlo de manera muy restringida. Y además, como hemos advertido, habitualmente movidas por la intención de obstaculizar la aplicación de la Ley estatal. Esto se traduce, más allá de las medidas concretas adoptadas, tanto en la densidad de la regulación autonómica como en su alcance. Desde esta última perspectiva, en efecto, lo más común es que tenga como objeto únicamente aquellas cuestiones inaplazables que mayores disfunciones eran susceptibles de generar en la práctica local: la situación de las competencias locales atribuidas por la

legislación autonómica antes de la entrada en vigor de la LRSAL, el régimen de las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación del nuevo art. 7.4 LBRL, la necesaria adaptación de los convenios de colaboración y, por último, el trato a dar a las competencias locales en materia de educación, sanidad y servicios sociales.

Y tercera consideración: desde un punto de vista formal, el desarrollo autonómico de la LRSAL se caracteriza por la diversidad instrumental empleada: leyes, decretos leyes, reglamentos, circulares y notas. En ellos, no siempre queda claro cuándo estamos ante un auténtico desarrollo normativo de las bases estatales, en ejercicio de la competencia legislativa compartida que corresponde a la comunidad, y cuándo ante una mera disposición aclaratoria o interpretativa de una ley estatal particularmente enrevesada y confusa. Es más, no siempre está clara la naturaleza normativa de la disposición en cuestión.

De lo que no hay duda, en cambio, es acerca de la preferencia autonómica por el empleo de normas con rango legal (ley y decreto-ley). Teniendo en cuenta que la mayoría de las cuestiones reguladas no son materias reservadas a la ley, se han querido buscar dos razones complementarias que expliquen este hecho¹². Por un lado, y ante la incertidumbre generada con la entrada en vigor de la LRSAL, la voluntad de ofrecer a los operadores jurídicos locales una interpretación de ella a la que pudieran acogerse y que les proporcionase el mayor nivel posible de seguridad jurídica. Y, en segundo lugar, el deseo del normador autonómico de imponer a sus Gobiernos locales una interpretación homogénea —que, además, fuese la suya propia— de la regulación contenida en la LRSAL. Esto último tiene importancia en tanto que las propias entidades locales, especialmente las de mayor relevancia, habían comenzado ya a aprobar sus propias guías interpretativas de la Ley estatal.

Llama también la atención el alto número de decretos leyes autonómicos dictados para adoptar las medidas necesarias para hacer posible la aplicación de la LRSAL en los correspondientes territorios. Una tendencia que debe enmarcarse en la más general —y abusiva— propiciada por la crisis económica y la aprobación de medidas para hacerle frente. Puede ponerse en duda, en estos casos, la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad. En especial si tenemos presente que algunas comunidades han podido aprobar leyes tras seguir el correspondiente procedimiento parlamentario. Esta cuestión ha sido objeto de análisis en el Dictamen 16/2014, de 11 de julio, del Consejo de Garantías Estatutarias

12. Seguimos aquí a Marcos ALMEIDA CERREDA, en su ponencia ya citada: “El papel de las comunidades autónomas y la reinterpretación de la LRSAL”.

de Cataluña, en relación con el Decreto-ley catalán 3/2014 ya citado. Pues bien, en breve, el órgano consultivo consideró que solamente concurría el presupuesto habilitante en la materia relativa a la adaptación de convenios y no en el resto de contenidos de la norma. Lo que provocó, tras su no convalidación parlamentaria y su consiguiente derogación, la aprobación de un nuevo Decreto-ley 4/2014 con un objeto limitado a ese aspecto. Debe advertirse, no obstante, que el examen realizado en el Dictamen tiene también en cuenta que la regulación de los Gobiernos locales catalanes, con los límites allí fijados, es materia reservada a un tipo reforzado de ley autonómica (ley de desarrollo básico del estatuto), que se encuentra, por imperativo estatutario, excluida de la posibilidad de regulación mediante decreto-ley autonómico.

2

Los retos actuales del Gobierno local: repolitización, diversificación e interiorización

Las exigencias de una nueva política, de una nueva manera de hacer política, han empezado a abrirse paso a todos los niveles de la organización pública española. Ciertas expresiones de lo que se ha denominado la “desafección” por la política, o en concreto, por los partidos políticos, están dando paso a una “nueva política” o, al menos, a unos “nuevos políticos”. Y por el momento, está siendo en el nivel local donde han empezado a obtener algunas –e importantes– concreciones.

Las elecciones municipales de mayo de 2015 –con independencia ahora de las coetáneas elecciones autonómicas– han puesto de manifiesto, como se analiza en uno de los estudios contenidos en este *Anuario*, entre otras muchas novedades, que los ayuntamientos se han convertido en todo un símbolo de la posibilidad real de iniciar cambios profundos en la concepción misma del poder público. Basten los ejemplos de los ayuntamientos de Madrid y de Barcelona, o de las “mareas” gallegas, etc., junto a otros muchos resultados conocidos, para confirmar que una vez más el mundo local constituye el mejor laboratorio de operaciones que pueden llegar a tener un más largo alcance.

En el momento presente, esta situación hace propicia una reflexión acerca de los retos planteados al sistema de Gobiernos locales en nuestro país. Muchas son las exigencias de cambio y de reforma que cabe plantear. Esta ocasión, nos limitamos a seleccionar algunos de los objetivos que debieren perseguirse por un eventual movimiento reformista que atendiese a las graves necesidades de regeneración institucional y reorganización estructural del país que urgen en estos momentos.

2.1

La “repolitización” del Gobierno local. La elección directa del alcalde

La primera consideración que cabe hacer al respecto es que se ha demostrado obstinadamente que en los ayuntamientos se va a hacer y se hace política. En efecto, el mundo local es “Gobierno”, en el más profundo sentido de la palabra, tal y como lo reconoció la reforma normativa de 2003, y no mera “Administración”, como ha pretendido la LRSAL, recuperando la vieja terminología. Es cierto que hay dinámicas auspiciadas por la troika que tienden a minimizar la política en los niveles locales, a aligerar estructuras, a disminuir electos y eventuales. Por supuesto que toda racionalización y limitación de posibles excesos es conveniente. Pero como decimos, la realidad se revuelve, obstinada, y consigue mantener la política en el tablero municipal y reclamar para el mismo la calidad de verdadero “Gobierno” político de la comunidad¹³.

En este sentido, son plenamente vigentes los análisis realizados hace ya algún tiempo en los que se otorga a las realidades municipales un papel renovador de mayor alcance. Como se ha dicho, “la desafección en la clase política no se traduce en desafección en la política. Estas nuevas experiencias electorales desde lo local pueden verse como una salida a la crisis de legitimidad de los partidos políticos. Y constatan una vez más la actualidad de las tesis apuntadas en el inicio de este texto: la consolidación de un nuevo localismo y politización del mundo local”¹⁴.

En este contexto de “recuperación” de la política es necesario plantearse seriamente una reforma del sistema electoral municipal. Hace ya años que se viene insistiendo por muchos acerca de la conveniencia de repensar tanto el sistema electoral como la forma de gobierno municipal¹⁵. En su día preocuparon los problemas del transfuguismo. En los planteamientos políticos que últimamente se han formulado ha prevalecido la preocupación por evitar los pactos *contra vincitorem*, sobre la base de otorgar una prima para la fuerza más votada, siempre que haya obtenido un mínimo. Así ha sido en la propuesta avanzada por el Partido Popular en las vísperas de las últimas elecciones locales, propuesta que tuvo que abandonar. Se trata de una visión del problema en términos de “partidos”, y muy tocada de coyunturalismo.

13. Nos remitimos a FONT i LLOVET, Tomàs, *Gobierno local y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2008.

14. 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*, 157, 2012, pp. 135-162.

15. PALLARÉS i PORTA, Francesc, “El sistema electoral en España. Balance hacia el futuro en perspectiva comparada”, *Anuario del Gobierno local 2004*, pp. 211 y ss.

Otras perspectivas toman en consideración exigencias más permanentes. Entre ellas, la más significativa es la visión del problema en términos de “legitimación democrática”, de mejora de la calidad de la política y de fortalecimiento del Gobierno municipal. Así, en la experiencia comparada, la profunda reforma del sistema electoral local efectuada en Italia en 1993, con la introducción de la elección directa del alcalde, obedecía a la crisis de los partidos tradicionales y al descrédito de la política propio de la época de la *tangentópolis*. En este contexto, recobran ahora vigencia en nuestro país las propuestas, como en su día formulara el PSOE¹⁶, en favor de la elección directa del alcalde, sistema que tiene perfecta base constitucional en el art. 140 CE.

Las soluciones que se están aportando en el debate actual son muy ricas y diversas¹⁷. La posible reforma debería perseguir simultáneamente varios objetivos plausibles de mejora: de la legitimidad, de la representatividad y de la estabilidad de los Gobiernos municipales. Las fórmulas manejadas son muy diversas, y pasan, entre otros extremos, por optar entre elección automática o propiamente directa, decidir la elección conjunta o separada de alcalde y concejales, prever mecanismos de una vuelta o de dos vueltas, introducir votos preferenciales, etc., hasta la fijación de circunscripciones electorales inframunicipales –los distritos–, etc. Lógicamente ello debe ir acompañado de la adecuación de los mecanismos de censura y de confianza, y no se excluyen eventuales mecanismos de revocación o *recall*.

No es cuestión aquí de optar por un modelo concreto. Lo importante es llamar la atención sobre la necesidad imperiosa de situar el tema de la reforma electoral local en la agenda insoslayable a cubrir en los años inmediatos. El sistema de elección directa del alcalde está extendido en buena parte de Europa y con una valoración positiva por lo general, y las aportaciones de las experiencias comparadas y los análisis de la doctrina son ya muy maduros. Ahora bien, únicamente con un gran acuerdo entre partidos se puede garantizar la aceptación amplia de una reforma que afecta a las bases de la democracia vivida por la ciudadanía de manera más directa e inmediata. El mero cálculo partidista solo llevará al fracaso de toda iniciativa en este sentido.

Más aún, cabe preconizar que la reforma electoral local contenga una apuesta contra el uniformismo excesivo del régimen local, tantas veces de-

16. Proposición de ley orgánica *BOCG, Congreso*, 7 de diciembre de 1998.

17. *Vid.* los diversos trabajos recogidos en el volumen coordinado por ARENILLA, Manuel, *La elección directa del alcalde. Reflexiones, efectos y alternativas*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Serie Claves 19, 2015. También, J. RIDAO, A. GARCÍA, “La elección directa del alcalde por los vecinos. Criterios para un régimen presidencialista en los Gobiernos municipales”, *REALA* nueva época, núm. 3, 2015.

nunciado, y pueda consistir en ofrecer más de un modelo o sistema determinado, o variantes distintas, que puedan ser objeto de libre asunción, o bien por las comunidades autónomas, o bien por cada uno de los municipios, en ejercicio de su propia autonomía organizativa. Sobre la primera posibilidad, más adelante nos referiremos a esta como una de las posibles manifestaciones de la mayor interiorización autonómica del régimen local que consideramos necesaria. Pero también los municipios deberían poder optar entre las posibilidades ofrecidas, como por lo demás ya sucede en el derecho comparado europeo en relación con distintos supuestos de entes locales¹⁸.

Siendo la reforma electoral una pieza indispensable en la agenda de reformas que debe conducir a una recuperación de la política en todo su sentido, hay que considerar también la conveniencia de mejorar la regulación y la aplicación de mecanismos de participación ciudadana y de democracia directa en el ámbito municipal. Esta dinámica puede producirse tanto en lo estructural, como puede ser un adecuado desarrollo de la organización de los distritos en las grandes ciudades, de cara a una efectiva descentralización interna que aproxime aún más la gestión y la toma de decisiones a la ciudadanía, como en lo funcional, con la predisposición efectiva de procedimientos participativos ágiles que pueden desembocar, cuando sea oportuno, en el recurso a la realización de consultas populares previstas en el art. 71 LBRL¹⁹.

La rigidez excesiva con que está siendo interpretado el concepto de referéndum, por ejemplo, en la STC 31/2010, relativa al Estatuto de Autonomía de Cataluña, va a dificultar la acción del legislador autonómico, que pretende abrir más el espacio en que se mueven estas formas de participación directa, como, por ejemplo, con la Ley catalana 4/2010 de consultas populares por vía de referéndum, ya impugnada, aunque cuya suspensión parcial fue levantada por el Auto del Tribunal Constitucional de 9 de junio de 2011. No obstante, es esta una materia de clara y posible interiorización autonómica (art. 122 EAC), y ello habría de facilitar aún más la adecuación de tales instrumentos a las realidades municipales de cada territorio²⁰.

18. Vid. MAHILLO GARCÍA, Petra y GALÁN GALÁN, Alfredo, “La reforma del régimen electoral local: el alcalde, entre la elección directa y la designación automática”, en ARENILLA, Manuel (coord.), *La elección directa del alcalde*, ob. cit., p. 205, así como el Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general de 24 de febrero de 2009.

19. MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis, “Las consultas populares municipales: consideraciones sobre el marco normativo y su identificación como referéndum”, *Anuario del Gobierno local 2010*, pp. 447 y ss. Anteriormente, FONT I LLOVET, Tomàs, “El referéndum local en España”, *Autonomies. Revista catalana de derecho público*, núm. 2/3, 1985.

20. Vid. STC 31/2015, de 25 de febrero, sobre la Ley catalana 10/2014, de consultas populares no referendarias.

2.2

El nivel intermedio de Gobierno local. Las provincias y el fenómeno metropolitano. Hacia un replanteamiento

2.2.1

La diversificación de la provincia

Uno de los elementos más necesitados de profunda reforma en la organización territorial local es el nivel intermedio del Gobierno local, y básicamente la provincia. Es este ya un lugar común, en cuya virtud la institución provincial sufre dinámicas contrapuestas que la estiran hacia extremos muy distantes. Por una parte, la ya clásica puesta en cuestión de la provincia en territorios como Cataluña, con la propuesta de sustitución por las veguerías –que en realidad no sería más que un aumento del número de las cuatro diputaciones actuales–; por otro lado, el inesperado respaldo que reciben por parte de la LRSAL, que las erige en posibles prestadoras generales de servicios públicos en sustitución de los municipios de menor dimensión. En medio, su efectiva desaparición en las comunidades autónomas uniprovinciales, su sustitución funcional por los consejos y cabildos insulares en los archipiélagos balear y canario, o su transmutación institucional en los territorios históricos vascos.

En efecto, el segundo nivel del Gobierno local, o nivel intermedio entre el municipio y la comunidad autónoma, ofrece ya desde la misma Constitución una mayor diversidad. Así lo hemos resumido en otra ocasión y conviene ser recordado aquí²¹:

Según la previsión constitucional y en virtud de los estatutos de autonomía, se han creado en España siete comunidades autónomas uniprovinciales, lo que en la práctica ha supuesto la desaparición de la provincia como entidad local en estos territorios, ya que la misma ha sido sustituida por la comunidad autónoma, que no es, en cambio, “agrupación de municipios”, como la define la Constitución. De manera que en estas comunidades, encontramos a los municipios “exentos de provincia”.

También el régimen organizativo de la provincia presenta una posibilidad de diversificación. El propio art. 141 CE ya dispone que las provincias son gobernadas por las diputaciones u “otras corporaciones representativas”,

21. FONT I LLOVET, Tomàs, “Uniformidad y diferenciación en las instituciones autonómicas y locales en España: Aquiles y la tortuga”, en LÓPEZ MENUDO, Francisco (dir.), *Derechos y garantías del ciudadano. Homenaje a Alfonso Pérez Moreno*, Iustel, 2011.

lo que ha posibilitado, por ejemplo, que el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 haya dispuesto la sustitución de las diputaciones por los “consejos de veguería”, retomando denominaciones históricas.

La Constitución dispone, por otro lado, que, en los archipiélagos, las islas también son entidades locales. Los estatutos de Baleares y de las Islas Canarias han determinado que las islas son también instituciones propias de la Comunidad Autónoma, y han establecido un sistema de elección directa de sus órganos representativos, a diferencia de las diputaciones provinciales, que lo son de segundo grado. Asimismo, las juntas generales de los territorios históricos, las “provincias” en el País Vasco, también son de elección directa.

A estas diferencias organizativas, que son ya relevantes, se añade la genérica posibilidad de crear otras agrupaciones de municipios distintas de la provincia, que se concreta en el art. 152.3 CE para las comunidades autónomas “especiales”, cuyos estatutos pueden crear circunscripciones territoriales propias mediante agrupación de municipios, y que ha permitido la implantación de las comarcas en Cataluña, por lo demás con un éxito nada clamoroso.

A la vista de esta notable diversidad, es fácil admitir que las rigideces pueden ser superadas y que se puede repensar el nivel intermedio, en el sentido de introducir en él las suficientes dosis de flexibilidad que permitan adaptarlo a las circunstancias específicas de cada realidad territorial y municipal. Nada tiene que ver la función de las diputaciones en contextos de predominio del inframunicipalismo con la que les pueda corresponder en contextos de realidades metropolitanas.

Uno de los factores que más perjudican a las diputaciones de cara a su actualización y adaptación al momento actual es el de su sistema de elección. Un sistema de elección de segundo grado que en la realidad práctica se ha convertido en un sistema de designación directa por los partidos políticos, y que no hace más que incrementar la opacidad de estas instituciones, que por regla general no tienen relación directa con los ciudadanos, pero que financian una buena parte de los servicios públicos municipales que estos reciben.

Por lo demás, la praxis seguida enseña que el funcionamiento concreto del sistema de designación de los diputados sirve, entre otras cosas, para facilitar la percepción de retribuciones por los cargos electos que no pueden hacerlo con cargo a sus ayuntamientos de procedencia. En el fondo, hay que decirlo, las diputaciones son un mecanismo más dentro del engranaje de la financiación indirecta de los partidos políticos, y más si se tiene en cuenta su proyección sobre la colocación del personal eventual. Y todo ello a pesar de las limitaciones que ha pretendido introducir la LRSAL, cuya aplicación ha suscitado precisamente, y con crudeza, los problemas que aquí se señalan.

Hoy en día, cualquier planteamiento sobre el nivel intermedio de la Administración local en España debe tomar en cuenta la exigencia generalizada de una mayor transparencia en la Administración, y la reclamación de una mejor articulación de la legitimación democrática de las instituciones. Los resultados de las últimas elecciones municipales de mayo de 2015 señalan sin duda alguna que estos valores están en la base de las fuerzas ascendentes, y que en el fondo se está reclamando más política en lo local, más autoadministración, y no solo administración de intereses ajenos. Las diputaciones continuarán siendo objeto de cuestionamiento en los próximos tiempos, no tanto por sus funciones como por su posición institucional de mayor lejanía democrática.

Un incremento de las funciones provinciales, como ha pretendido la LRSAL, debiera abrir el debate acerca de su composición política y su necesidad de mejor legitimación, lo que llevaría a poner sobre el tapete el tema de la elección directa de las diputaciones, como ha sido la regla en Europa. Pero también es cierto que, al mismo tiempo, Europa está presionando hacia una mayor simplificación de las estructuras administrativas, y los ejemplos de Grecia y de Italia son significativos. En este segundo caso, por lo que ahora nos ocupa, se ha producido la primera gran novedad al suprimirse la elección directa de los consejos provinciales, mediante la Ley 56/2014, de 5 de abril, sobre “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Provincie, sulle unioni e fusioni di Comuni” (Ley “Delrio”)²². Bajo los lemas de la simplificación y el ahorro público, junto a las dinámicas contra la “vieja política”, se ha confluído en la solución de mantener la pervivencia de la institución –sobre cuya supresión se debatía ya en los años 80– a cambio de vaciarla de diversas funciones, de aligerar su estructura de gobierno –suprimiendo la junta provincial ejecutiva y disminuyendo el número de consejeros provinciales–, y sobre todo estableciendo su elección indirecta o de segundo grado a cargo de los concejales de los municipios integrantes.

Se observan, así, dos líneas de tendencia claramente contrapuestas: las exigencias de más política –mayor legitimación y transparencia– y las exigencias de más economía –simplificación y ahorro–. En la adecuada síntesis de dichas corrientes habrá que situar toda propuesta de redefinición del nivel provincial en España.

22. TUBERTINI, Claudia, “Las reformas locales: el impacto de la Ley 56 de 2014 (“Ley Delrio”) sobre el sistema local en Italia”, en GARCÍA RUBIO, Fernando (coord.), *Las reformas locales en el entorno comparado*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Serie Claves 18, 2015.

2.2.2

Las áreas metropolitanas: reciente evolución en Europa

Las recientes tendencias europeas en la regulación del fenómeno metropolitano y de su institucionalización son bastante decididas, y ponen de manifiesto que el enfoque del hecho metropolitano es ya ineludible en nuestros países. Las enormes posibilidades económicas y estratégicas que se concentran en las grandes conurbaciones están demandando actuaciones más decididas. España corre el riesgo de quedar atrás en este aspecto y por ello conviene prestar atención a lo que está sucediendo en nuestro entorno, y en particular en Francia y en Italia.

En concreto, en Francia, la Loi n. 2014-58, de 27 de enero, de “*Moder-nisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles*”, como impulso de la reforma, no invoca la crisis económica, ni la sostenibilidad, ni la racionalización, sino más bien la necesidad de fortalecer valores como la confianza, la claridad, la coherencia y la democracia. Todo ello dentro de un contexto de profundización de las técnicas de cooperación intercomunales y dentro de un modelo cada vez más de geometría variable.

En efecto, establece diversos regímenes diferenciados para las metrópolis de París, Lyon y Aix-Marsella-Provenza, así como uno común para establecimientos de cooperación (EPCI) con más de 400 000 habitantes (o 650 000 según los casos), con posibilidad de imposición forzosa o bien voluntaria. Destaca por su solidez el de la metrópoli de Lyon, que se configura como una entidad territorial, de elección directa, que además sustituye al departamento del Rhone.

El principal problema que se ha detectado es la relación de la metrópoli con el departamento y con la región. Inicialmente, se hablaba de la posible desaparición del departamento, pero el presidente Hollande lo impidió radicalmente, de manera que solo se ha previsto la desaparición del departamento en el caso de Lyon, así que, que para el resto, se regulan las relaciones entre ambos niveles.

La metrópoli puede pedir al departamento la transferencia de competencias en materia de servicios sociales y de transportes (el resto son competencias de origen municipal que ya prestan los EPCI). Ello puede llevar a una mayor diferenciación entre departamentos, e incluso a un vaciamiento de los departamentos “metropolizados”, que quedan absorbidos por la metrópoli misma.

En cuanto al sistema de gobierno, en la mayoría de los casos, el *conseil de métropole* es elegido simultáneamente a las elecciones municipales, donde “se informa al ciudadano que los elegibles situados en los primeros lugares de

la lista, serán los designados para ir al *conseil de métropole* y del territorio” (*fléchage*). El Consejo elige al presidente. En el caso de Lyon, como se ha dicho, el *Conseil de la métropole* es elegido por sufragio universal directo, y el presidente es elegido por el Consejo, y es incompatible con el cargo de alcalde, según decisión del *Conseil Constitutionnel* (para aplicar la norma general que impide el cúmulo de mandatos). Además se prevé una Conferencia metropolitana, con todos los alcaldes, para la coordinación con los municipios.

Por su parte, en Italia, ha sido aprobada, como ya se ha adelantado, la Ley 56/2014, de 5 de abril, sobre “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Provincie, sulle unioni e fusioni di Comuni” (Ley “Delrio”). En un contexto de reforma más general, como se deduce del propio título de la norma, la Ley confirma las 10 ciudades metropolitanas previstas desde el año 2012, a las que se añadirán las que dispongan las regiones especiales.

En ella se deja la posibilidad de que la conferencia de los alcaldes de los municipios afectados escoja entre dos alternativas formas de gobierno: a) elección directa por todos los ciudadanos tanto del consejo metropolitano como del alcalde metropolitano, cuando lo prevea el estatuto del ente, según el modelo del *Greater London Authority*; y b) elección indirecta del consejo, que sería elegido por los alcaldes y concejales de los municipios pertenecientes a la ciudad metropolitana, mientras que el alcalde metropolitano sería, por ley, el de la capital.

Las ciudades están dotadas con amplia potestad estatutaria. De resultados del ejercicio de dicha potestad aparece una notable diferenciación en las opciones fundamentales adoptadas, puesto que van a coexistir ciudades metropolitanas de elección indirecta y ciudades metropolitanas con alcalde y consejo elegidos indirectamente. Esta opción puede causar alguna preocupación sobre los equilibrios y funcionalidad del sistema, si no se acompaña de una efectiva desagregación o disolución del municipio capital en varios municipios²³.

En cualquier caso, es importante destacar que la *Città metropolitana* sustituye a la provincia en su ámbito territorial, ente que deja de ser de implantación necesaria, mientras que en Francia la metrópoli no presupone la desaparición del departamento con carácter general, pero sí en el caso específico de Lyon. Y simultáneamente, en Italia, como ya se ha adelantado, se ha suprimido la elección directa de la provincia para convertirla en un ente de elección de segundo grado, en el que el consejo de provincia y su presidente

23. VANDELLI, Luciano, “L’innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli statuti delle Città metropolitane”, *Istituzioni del federalismo*, número especial 2014, año XXXV, pp. 213 y ss.

son elegidos por los alcaldes y concejales de los municipios de la provincia. Se prevé la asamblea de alcaldes, con funciones de propuesta y consulta, y que aprueba el estatuto del ente.

En realidad, después de un largo debate, que ha durado años, acerca de la posibilidad de suprimir las provincias en Italia, se ha optado por una reforma profunda que afecta a una de las características propias de los entes intermedios en la inmensa mayoría de ordenamientos europeos, que es su elección directa por los ciudadanos, con la conocida excepción de las provincias de régimen ordinario en España.

En cualquier caso, lo que ahora se quiere destacar es que en los sistemas de organización local más próximos al español, como son el francés y el italiano, se están produciendo profundas reformas en sus elementos estructurales, y en particular, por lo que aquí interesa, en la proyección institucional del fenómeno metropolitano. Tanto las semejanzas como las diferencias entre uno y otro modelo reformista son amplias, pero debe señalarse que en ambos se coincide en unos elementos a destacar:

- 1) En primer lugar, en ambos casos ha existido una intervención inicial del legislador estatal, necesaria para dar impulso al proceso de institucionalización, sin perjuicio de que en Italia puedan intervenir las regiones de estatuto especial. Aquí se observa una diferencia notable con el caso español, donde la decisión política del impulso metropolitano está dejada enteramente en manos de las comunidades autónomas, que son las competentes... pero también las competidoras principales de las mismas áreas metropolitanas. Esto es lo que explica el escaso desarrollo efectivo de la regulación, con la excepción del Área Metropolitana de Barcelona, “reconstituida” en 2010, demasados años después de su disgregación en 1987²⁴.

La concurrencia entre comunidades autónomas y áreas metropolitanas en las políticas generales territoriales, de desarrollo económico y de grandes servicios supramunicipales, es una de las causas de que las iniciativas autonómicas hayan sido más bien poco entusiastas y en su caso conflictivas. En este sentido, se pone sobre el tapete la cuestión de si habrá que pensar en la conveniencia de una intervención estatal de simple puesta en marcha de un proceso de institucionalización de las áreas metropolitanas en todo el territorio, a desarrollar

24. Vid. FONT I LLOVET, Tomàs, “L’ordenació metropolitana en la Catalunya autònoma. Evolució i perspectives”, en *L’agenda Cerdà. Construint la Barcelona metropolitana*, Joan Fuster (ed.), Barcelona, 2010.

por las comunidades autónomas y por los propios Gobiernos locales concernidos, con indicación de plazos y modelos generales de posible adopción, basados en grandes principios y criterios básicos. Se trata de plantearse el modo de superar la inercia autonómica en la materia.

- 2) En segundo lugar, tanto en las reformas francesas como en las italianas se permiten soluciones organizativas diferenciadas “ad hoc” para cada caso o situación de hecho metropolitana. En Francia, las opciones son establecidas ya por el legislador, y en Italia son ofrecidas a la potestad estatutaria de las propias ciudades metropolitanas a través de los municipios metropolitanos agrupados en conferencia. Nótese que estas diferencias alcanzan incluso al dato fundamental del sistema de elección del consejo metropolitano y a la elección del alcalde metropolitano, y por tanto a la configuración política del Gobierno metropolitano. Este dato es de gran relieve, porque la ruptura del uniformismo y la introducción de la más amplia diversidad es uno de los grandes retos del sistema local español, tanto en los aspectos organizativos como competenciales, pero singularmente en aquellos, por cuanto permiten adecuar mejor las respuestas democráticas a las características sociales, poblacionales e incluso ideológicas predominantes en cada realidad metropolitana.
- 3) En tercer lugar, como se ha visto, tanto en Francia en el caso de Lyon, como en Italia, la creación del área metropolitana presupone la supresión del departamento o de la provincia. También este es un dato fundamental. Se trata por primera vez de la aplicación efectiva del principio o criterio de simplificación de niveles y de refundición de instituciones auspiciado por la doctrina en todos los países, incluida España, y por los interlocutores de todo tipo, pero nunca asumido con todas sus consecuencias, más allá de la refundición de las comunidades autónomas uniprovinciales con el correspondiente ente local provincial. Desde el punto de vista operativo algo parecido fue propuesto en su momento por el Informe de la Comisión de Expertos sobre “La revisión del modelo de organización territorial de Cataluña” (“Informe Roca”), bajo la idea de la “refundación” de la provincia por su “refundición” con otros niveles supramunicipales.

Naturalmente, una solución de este tipo depende en buena parte de las dimensiones geográficas de las provincias afectadas por las realidades metropolitanas. Pero cabe pensar también en soluciones que permitan adecuar la organización de la provincia que contenga un área metropolitana en su interior a esta realidad, retirándose en su función de ente supramunicipal en ese territorio, con la correspondiente articulación asimétrica de sus estructuras de gobierno.

En todo caso, lo que se ha puesto en cuestión con las reformas italiana y francesa es el carácter de la provincia o del departamento como ente necesario de existencia obligatoria en todo el territorio, que tantos ríos de tinta ha hecho correr en nuestro país. La incorporación de una buena dosis de flexibilidad, lejos de las adhesiones esencialistas, permite ofrecer soluciones pragmáticas, acordes, por lo demás, con las necesidades derivadas de la contención presupuestaria.

- 4) Tanto en Francia como en Italia se prevé una ulterior desconcentración o descentralización territorial interna de las áreas metropolitanas hacia circunscripciones menores. En efecto, es fundamental equilibrar el surgimiento de una nueva institución “fuerte” de gobierno local con la predisposición de mecanismos que faciliten la participación municipal en la toma de decisiones, en la gestión de los servicios públicos y en el control de la misma.
- 5) En fin, un elemento específico de la reforma italiana que ya se ha destacado es la posible elección directa del alcalde metropolitano, según el modelo del Gran Londres. La fuerza política que deriva de la legitimación directa en este nivel es un dato a considerar, y que implica reconsiderar el papel de los municipios comprendidos en el área metropolitana y, en especial, de la capital. La cohabitación no ha de ser sencilla. Pero también es cierto que la adopción del sistema se deja en manos de los propios municipios. También estos elementos debieran ser considerados en posibles dinámicas reformistas en España, y no solo a nivel de entes metropolitanos, sino también, como ya se ha dicho antes, a nivel del sistema electoral de los propios municipios.

2.3

Interiorización del Gobierno local en las comunidades autónomas

En el contexto más general de una reforma del sistema constitucional de las autonomías territoriales, una de las cuestiones más necesitadas de reconsideración es la de las relaciones entre las comunidades autónomas y el sistema del Gobierno local. Básicamente, se trata de plantear una mayor proximidad entre el nivel autonómico y el local, en el sentido de la llamada mayor interiorización del nivel local en el nivel autonómico de la organización territorial. Esta es una vieja cuestión que se ha propugnado en nuestro país a la luz de las experiencias de los sistemas federales comparados, donde lo local pertenece sin discusión al ámbito de los Estados miembros y no a la Federación, pero

que también ha sido objeto de controversia²⁵. El tema es conocido y ahora basta recordar algunas de sus expresiones²⁶.

2.3.1

Las vías de la interiorización

La interiorización se puede proyectar por una triple vía, que sintetizamos:

- 1) Incorporar una mayor regulación de las materias de gobierno local en los estatutos de autonomía, esto es, dotar de mayor densidad a la regulación estatutaria del Gobierno local, regulando directamente algunas materias estructurales: organización, competencias y régimen jurídico básico de los entes locales, en atención a las peculiaridades demográficas, geopolíticas, estructurales y dimensionales del territorio. El Estatuto puede devenir una especie de “Constitución local territorial” –como lo son, en realidad, las Constituciones de los *Länder* en Alemania o en Austria– que permita trasladar la garantía constitucional de la autonomía local a la concreta realidad municipal de su respectivo territorio.
- 2) Asumir mayores competencias autonómicas sobre la organización, competencias y financiación de los entes locales. Incluso sobre el régimen electoral local, las formas de participación ciudadana, consultas populares, etc. Todo ello, dentro de los límites que las competencias estatales *ex art. 149 CE* permiten. Ahora bien, la perspectiva adoptada no debe impedir plantearse, si ello resulta necesario, que una eventual dinámica de reforma constitucional, para adecuar la organización territorial del Estado a las exigencias de la evolución sufrida desde 1978, pueda incluir una reconsideración del sistema competencial en materia de régimen local. Una lógica “federalizante” de las reformas territoriales generales debería extenderse coherentemente a la posición de los entes locales.
- 3) Garantizar una mayor participación del Gobierno local en el sistema institucional autonómico, ya sea en la organización, por la vía de incluir su representación política en las instituciones autonómicas, ya

25. *Vid.* ampliamente las panorámicas generales y detalladas que nos presentan dos obras colectivas: FRANCISCO VELASCO CABALLERO (dir.), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, IEA, 2010; y A. M. MORENO MOLINA (editor), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, INAP, 2012.

26. Nos remitimos a FONT I LLOVET, Tomàs, *Gobierno local y Estado autonómico y El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, citados. En sentido contrario, ORTEGA, Luís, “La interiorización autonómica del régimen local”, en *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, ob. cit., pp. 53 y ss.

sea en los procedimientos decisorios de la comunidad autónoma, especialmente en el ámbito legislativo.

2.3.2

La jurisprudencia constitucional

El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 –y luego el de Andalucía, en términos muy similares– ya llevó a cabo un intento de estrechar la vinculación entre el sistema autonómico y el sistema local bajo algunos de los parámetros acabados de indicar. Debe decirse que la STC 31/2010, en términos generales, no objetó este tipo de planteamientos. En otro lugar hemos señalado cómo “[l]a jurisprudencia constitucional, hasta la fecha, ha identificado la competencia estatal sobre las bases del régimen local con la idea de que alcanza a todo lo necesario para preservar la autonomía local. El mínimo común denominador. No obstante, en el momento actual, habrá que analizar esas bases en relación a los nuevos estatutos de autonomía, que, como es sabido, incorporan regulaciones materiales sobre el régimen local. Y aquí, seguramente, cabe incorporar adecuadamente las precisiones de la STC 31/2010 relativa al Estatuto de Cataluña: el Estatuto debe respetar la competencia básica del Estado en materia de régimen local, de manera que ‘no impida el ejercicio de la competencia estatal en la materia’; esto es, no puede impedir que el Estado fije el mínimo común denominador, en este caso en cuanto al contenido competencial de los entes locales. Eso es justamente lo que dice la STC 31/2010. Ahora bien, el Estado, al ejercitar la competencia básica, deberá respetar los estatutos en la medida que estos amplíen –no reduzcan– el contenido competencial de la autonomía local”²⁷.

Por su parte, la STC 132/2012, de 19 de junio, sobre los consejos insulares de Baleares, efectúa una interpretación de la LBRL, que los recurrentes consideraban vulnerada, “conforme” al Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares de 2007, sobrevenido a la Ley de consejos insulares de 2000 impugnada. Nos permitimos traer aquí extensamente lo que hemos señalado en otro lugar²⁸:

[...] excepto en algún punto concreto, la STC entiende que dicha Ley autonómica no atenta a la autonomía local, concretada en el autogobierno de la isla a través de corporaciones de carácter representativo. Para ello, el Tribunal toma en consideración que el Estatuto de 2007 configura los consejos insulares como parte del sistema institucional de la Comunidad

27. FONT I LLOVET, Tomàs y GALÁN GALÁN, Alfredo, “Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?”, en *Anuario del Gobierno Local 2012*, pp. 19-20.

28. *Ibid.*, pp. 21-22.

Autónoma, y contiene una amplia regulación sustantiva de su composición –elección por sufragio universal–, organización –pleno, presidente y un consejo ejecutivo cuyos consejeros, no necesariamente miembros electos del pleno, encabezan la administración departamental–, etc. Así, aplica ampliamente la doctrina del “anclaje estatutario” para justificar que la LBRL no es de aplicación de forma homogénea cuando existen circunstancias diferenciales, como el hecho insular, o el hecho mismo de que los consejos se configuren a la vez –por el Estatuto– como Administración local y como institución básica autonómica, aspecto este que, por cierto, no tienen por qué ir ligado al hecho diferencial insular, sino que es un hecho diferencial estrictamente estatutario. En cualquier caso, modula profundamente la previsión de la LBRL de que los consejos insulares se regulen por las normas aplicables a las diputaciones provinciales, y lo interpreta conforme a las disposiciones del Estatuto.

A partir de ahí, y con apoyo también en el artículo 3.2 CEAL, entiende que la existencia de miembros del consejo ejecutivo no electos no vulnera el carácter representativo del consejo como elemento constitutivo de la autonomía local. [...]

La sentencia, pues, recupera el papel de los estatutos en la definición de las instituciones locales de su ámbito, y flexibiliza el significado de las normas básicas como homogéneas cuando existen “anclajes” o circunstancias diferenciales, ya sea derivadas de la Constitución –el gobierno de las islas por instituciones propias– ya sea de los estatutos –configurar tales instituciones insulares como propias de la Comunidad–. En definitiva, un paso más, moderado y contenido, hacia la denominada interiorización del régimen local en las comunidades autónomas.

La sentencia cuenta con la discrepancia del añorado magistrado Luis Ortega, que formula un detenido voto particular, y Adela Asua, que se adhiere al mismo. El voto critica fuertemente que el Tribunal se aparte de su propia doctrina, señalando que se separa sin fundamentación de lo que había sostenido en la STC 31/2010, relativa al Estatuto de Cataluña, cuando se afirmaba que las previsiones estatutarias sobre régimen local deben respetar; en todo caso, como es obvio, la competencia básica que al Estado le corresponde en la materia en virtud del 149.1.18 CE: “Es decir, que las especialidades de las normas estatutarias no pueden alterar las previsiones normativas declaradas básicas por el legislador estatal”.

Ahora bien, la STC 31/2010 no dice exactamente lo que se le atribuye. Al final de su fundamento jurídico 36 dice literalmente: “no puede estimarse que en su conjunto el capítulo VI –gobierno local– transgreda la reserva estatutaria ex art. 147.2 CE, ni que impida el ejercicio de la competencia

estatal en la materia”. En efecto, “respetar la competencia básica” significa, según el propio Tribunal Constitucional, “no impedir su ejercicio”, en el sentido de no agotar la materia, no desvirtuar la competencia estatal. En los términos que hemos visto más arriba, el Estatuto debe permitir que el Estado pueda establecer el mínimo común denominador necesario para garantizar la autonomía local, pero ello no quiere decir que el Estatuto debe sujetarse a la LBRL. La STC 31/2010 no concluye que el Estatuto no transgrede la LBRL, porque no hace este juicio.

Lleva razón el voto particular en que la STC 132/2012 fundamenta algunos de sus pasos en la singularidad insular, cuando es lo cierto que no necesariamente toda especialidad encuentra justificación en ella. Por ejemplo, como ya se ha dicho, la misma consideración de los consejos como institución propia de la Comunidad Autónoma no tiene por qué fundarse en la insularidad. Pero no significa que sea ilegítimo. Por ejemplo, también el artículo 2.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña –no impugnado en su día– señala que los municipios y otros entes locales integran también el sistema institucional de la Generalitat “como entes en los que esta se organiza territorialmente”, lo que ya decía por cierto el artículo 5.4 del Estatuto catalán de 1979 en referencia a municipios y comarcas.

Recordamos estas interpretaciones constitucionales para señalar que el papel especial de los estatutos de autonomía en la configuración del sistema local ha sido validado, siempre, claro está, que se ha planteado un conflicto al respecto. Se trata de consolidar esta perspectiva en aras de la mejor in-cardinación estructural de los niveles territoriales del poder descentralizado. Ciertamente, una dinámica de reforma constitucional podría optar por dar mayor contenido a la misma regulación constitucional de las relaciones entre las comunidades autónomas y los entes locales²⁹, pero entiendo más adecuado a las exigencias de los tiempos actuales y futuros que la Constitución, en todo caso, atribuya a los estatutos de autonomía esta función.

Por lo demás, no es de descartar que esta garantía constitucional de la especialidad estatutaria en materia local no alcanzara un carácter general. Aunque no es este el lugar de profundizar en dicha posibilidad, una eventual solución singularizada para el llamado problema del encaje de Cataluña en España³⁰, una eventual consideración específica de singularidades catalanas

29. Así parece proponerlo MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Cataluña y las demás Españas, Crítica*, 2014, p. 130.

30. Vid. MUÑOZ MACHADO, Santiago, cit. *in totum*. HERRERO DE MIÑÓN, M., *Cádiz a contrapelo*, Galaxia Gutenberg, 2013, p. 233.

en la Constitución, posiblemente habría de recoger una referencia a la organización territorial propia y al Gobierno local. Como digo, esta opción merecería mucho mayor desarrollo, pero baste apuntarla aquí como indicación de su mera posibilidad.

2.3.3

Interiorización autonómica y sistema electoral local

Los estatutos de autonomía son instrumentos adecuados para adaptar a su territorio los principios constitucionales de gobierno democrático de los entes locales. En este sentido, junto a las figuras previstas en la Constitución –ayuntamiento, alcalde, concejales– pueden establecer otros órganos representativos y ejecutivos, siempre que no afecten a su función y posición constitucional. La STC 132/2012 así lo ha aceptado en relación con los consejos insulares, según acabamos de ver.

Además, como se ha dicho, los estatutos de autonomía pueden abrir el campo al legislador autonómico para ordenar la forma de gobierno municipal y, asimismo, asumir competencias en materia de “régimen electoral local”. Porque debe ponerse en cuestión que sea constitucionalmente obligado el mantenimiento de un mismo, único y prácticamente uniforme sistema como el establecido en la LOREG³¹. En este sentido, es posible sostener que las comunidades autónomas pueden ostentar competencias sobre el régimen electoral local.

Es habitual partir de la consideración de que la STC 38/1983, de 16 de mayo, incluyó en el ámbito del artículo 81 CE –régimen electoral general como materia reservada a la ley orgánica– el sistema electoral de los municipios al que alude el artículo 140 CE. De ahí que la LOREG de 1985 regulara en todos sus aspectos el régimen electoral de los entes locales. No obstante, la misma Sentencia admitió también que los estatutos podían incorporar normas singularizadas y asumir competencias en materia de elecciones locales.

La STC 38/1983 destaca cómo el Estatuto Vasco contempla separadamente del régimen local, y asume como competencia o materia específica en la comunidad autónoma, lo relativo a la legislación electoral interior que afecta a las juntas generales y diputaciones forales, sin perjuicio de las facultades correspondientes a los territorios históricos. Y el Tribunal señala cómo ello

31. Así lo hemos planteado en FONT I LLOVET, Tomàs, “El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía”, en Tomàs FONT, FRANCISCO VELASCO, LUIS ORTEGA, *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, CEPC, 2006, pp. 26 y ss.

sucede a diferencia del Estatuto de Cataluña (1979), que emplea únicamente la expresión “régimen local”, sin perjuicio del art. 149.1.18 CE (FJ 2.º).

El Tribunal señala que la interpretación sistemática de los arts. 81 y 140 CE permite entender que el contenido de la ley orgánica “comprende lo que es primario y nuclear en el régimen electoral”. De lo que se puede deducir fácilmente que la ley orgánica no tiene por qué agotar la materia, que admitiría un desarrollo autonómico si así se contemplase en los correspondientes estatutos de autonomía.

A su vez, en el FJ 3.º indica el Tribunal Constitucional que la interpretación del alcance y contenido del “régimen electoral general” según expresión del art. 81.1 CE viene dada por lo que resulta del bloque de la constitucionalidad, formado de acuerdo con el art. 28 LOTC por la Constitución y los estatutos de autonomía. De esta manera, concluye en este punto el TC que “[e]l régimen electoral general está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza a tenor del artículo 137 de la CE, *salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los estatutos*”.

Como se ve, el Tribunal admite que puede existir lo que luego denominaría un “anclaje estatutario” suficiente para incorporar especialidades o excepciones al uniformismo absoluto en la materia.

La propia STC 38/1983 admite que “el artículo 149.1.1 no se quebranta en un régimen electoral local en que correspondan a la comunidad autónoma poderes normativos de desarrollo y reglamentarios y poderes de ejecución, preservado el derecho del artículo 23.1, y la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de este derecho”.

Debe explorarse la apertura de una dinámica en la que las comunidades autónomas puedan asumir con normalidad competencias sobre el sistema electoral local, con los límites indicados por el Tribunal Constitucional, y de acuerdo con lo que dispongan los respectivos estatutos. Hay un conjunto de aspectos específicos de las elecciones locales que deberían quedar en manos de las comunidades autónomas, tales como: la determinación de las circunscripciones electorales para las elecciones municipales, con la posible incorporación de los distritos en las ciudades que dispongan de ellos, lo que puede redundar en una mayor aproximación de la política local a la ciudadanía; la composición del ayuntamiento, esto es, el número de concejales, a modular según las dimensiones características de los municipios de cada comunidad autónoma, que varían sensiblemente como es sabido (toda la provincia de Guipúzcoa cabría prácticamente dentro del término municipal de Lorca); incluso el mismo sistema de elección del alcalde a que antes nos hemos referido

y los correspondientes mecanismos de garantía de la estabilidad; con mucha mayor razón, los casos de elecciones indirectas o de segundo grado deben quedar en manos de las comunidades autónomas –ya sucede con las comarcas y con las áreas metropolitanas–, y debieran alcanzar en su caso a las diputaciones provinciales, en el supuesto de mantenerse su discutible carácter de ente de elección indirecta.

En la determinación de quién debe regular el régimen electoral local se abre paso, pero no se impone, a la diversidad regulatoria que en nada perjudica al sistema político general, sino que lo enriquece, lo adapta a las circunstancias de cada territorio y lo aproxima a la ciudadanía. Esta es una cuestión pacífica en la gran mayoría de sistemas descentralizados y federales. El derecho comparado nos aporta múltiples ejemplos.

En Alemania es competencia de los *Länder*, en los que varía el sistema, aunque en la praxis se han acabado por asemejar mucho en torno al sistema de elección directa del alcalde, excepto en Baden-Württemberg y Schleswig-Holstein, en que es elegido por el Consejo. La diferenciación permite que incluso varíe la edad del sufragio activo según los *Länder* (16 o 18 años), o el tiempo de residencia efectivo exigido para tener derecho a sufragio.

En Austria la materia de las elecciones locales es objeto de regulación en las Constituciones de los *Länder* o en su legislación propia. La reforma constitucional de 1994 se dirigió a permitir que las Constituciones de los *Länder* pudieran prever el sistema de elección directa del alcalde, en cuyo defecto la Constitución federal establece la elección por el Consejo. La sentencia del TC Federal de 30 de junio de 2004 confirmó la competencia del *Land* de Viena para la regulación de los distritos de Viena, quedando para la Federación la determinación del derecho al sufragio, en este caso, de los extranjeros.

En el Reino Unido, con una dinámica descentralizadora más reciente a partir de la *devolution* a Escocia (*Scotland Act* de 1998), se observa que la materia del sistema electoral local es de la competencia exclusiva del Parlamento escocés, que ha legislado profusamente la materia (2002, 2003 y 2004), introduciendo mecanismos específicos de representación proporcional frente al sistema mayoritario general en el resto del país, con la excepción de Irlanda del Norte.

En Italia, las regiones de estatuto especial tienen competencia sobre la materia, tanto en el sistema electoral como incluso en el calendario (*vid.* la legislación propia de Sicilia, Trentino-Alto Adige, etc.). Ello no impide que mayoritariamente las regiones especiales hayan adoptado un sistema de elección directa del alcalde como sucede en el régimen ordinario.

A los ejemplos anteriores hay que añadir la profusión de mecanismos de democracia directa –consultas, referéndums, encuestas públicas, *hearings*–

cada vez más desarrollados en muchos países, como en Alemania, por obra de la legislación de los *Länder*.

2.4 Epílogo

A lo largo de las páginas anteriores, se ha querido poner de relieve que la urgente tarea de regeneración política que requiere España pasa necesariamente por la reforma de diversos aspectos de la organización local. Desde el sistema electoral, pasando por la reconfiguración del segundo nivel, hasta la mayor interiorización autonómica de lo local. No hemos entrado en otras consideraciones –reforma de la planta municipal³², transparencia³³, financiación, etc.– que requieren atención específica. En todo caso, la mayor proximidad a la ciudadanía que ofrece el sistema de gobierno local le asigna un papel relevante en las transformaciones necesarias de nuestro sistema de organización de los poderes públicos territoriales.

Las experiencias comparadas en la Europa más próxima nos aportan ejemplos de soluciones que combinan factores de heterogeneidad, de adaptación al caso, de medidas “ad hoc”, de fórmulas asimétricas, de flexibilización del carácter necesario o general de ciertas instituciones, de reparto de papeles entre el legislador central y el territorial, etc.

En definitiva, entendemos que una futura dinámica de necesarias reformas institucionales, que puede alcanzar a la reconsideración constitucional de la organización territorial del poder, ha de incluir en su programa determinadas reformas del sistema de gobierno local que incluyan al menos elementos de cara a su repolitización, su diversificación y su interiorización autonómica.

32. J. J. DIEZ SÁNCHEZ (coord.), *La planta del Gobierno local*, AEPDA, 2013.

33. TOSCANO GIL, Francisco, “La regulación local de la transparencia”, *Anuario de Derecho Municipal 2014*; FONT I LLOVET, Tomàs, “Transparència i bon govern en les administracions locals”, en Agustí CERRILLO y Juli PONCE (coords.), *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya*, EAPC/UOC, 2015.