# I.

# Valoración general

# El gobierno local en los aniversarios de la Constitución y de la Carta Europea de Autonomía Local

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. **El gobierno local ante los aniversarios de la Constitución y de la Carta Europea de Autonomía Local**
2. **El modelo constitucional de organización territorial del poder público: el reconocimiento de un nivel local de Gobierno**
3. **La relación del nivel local con los dos niveles de Gobierno territorialmente superiores: la polémica interiorización autonómica de las entidades locales**
4. **La peculiaridad del nivel local: la existencia de varios subniveles territoriales de Gobierno y la necesidad de su articulación**
5. **Los principales elementos distintivos del nivel local de Gobierno: la autonomía local y la legitimidad democrática**
   5.1. La configuración constitucional de la autonomía local
   5.2. La calidad democrática en el ámbito local: el reto pendiente de la reforma del sistema electoral
6. **La insuficiente garantía de la autonomía local**
   6.1. El conflicto en defensa de la autonomía local
   6.2. Los órganos estatutarios de participación de las entidades locales en la toma de las decisiones autonómicas que les afecten
7. **La Carta Europea de Autonomía Local**

## Resumen

Se analiza la configuración constitucional de la autonomía de los gobiernos locales y su desarrollo y evolución a lo largo de los últimos cuarenta años, para destacar sus características, así como la necesidad de adoptar medidas reformadoras de orden legal y constitucional para su mayor efectividad, todo ello en el contexto, como referente, de la Carta Europea de Autonomía Local.

Palabras clave: *autonomía local; democracia local; gobierno local; reforma constitucional; Carta Europea de Autonomía Local.*

***Local governments in the anniversary of the Constitution and the European Charter on Local Self-Government***

***Abstract***

*This work analyzes the institutional framework of the autonomy of local governments and its development and evolution during the last forty years. The aim of the work is to highlight the characteristics of local autonomy and the need to adopt measures to reform the legal and constitutional framework for a better protection, always taking into account the reference of the European Charter of Local Self-Government.*

*Keywords:* local self-government; local democracy; local government; constitutional amendment; European Charter of Local Self-Government.

## 1
## El gobierno local ante los aniversarios de la Constitución y de la Carta Europea de Autonomía Local

El azar ha propiciado la coincidencia en el año 2018 de la conmemoración de dos eventos de honda significación para el mundo local: los cuarenta años de vida de la Constitución y el trigésimo aniversario de la ratificación por España de la Carta Europea de Autonomía Local. Dejando de lado todo aquello que de convencional tiene este tipo de celebraciones, lo cierto es que esta alineación de efemérides favorece tomarse un respiro de las urgencias de lo cotidiano y, con la calma y el distanciamiento precisos, intentar un balance del gobierno local en nuestro país. A esto vamos a dedicar el grueso de las reflexiones que siguen a continuación: a valorar la situación actual de nuestras entidades locales, describiendo la evolución que han experimentado a lo largo de estos años y diagnosticando sus principales retos de futuro. Por supuesto, no se intenta un estudio exhaustivo, sino que limitamos nuestro propósito a apuntar lo que consideramos que son algunas ideas centrales sobre la cuestión.

## 2
## El modelo constitucional de organización territorial del poder público: el reconocimiento de un nivel local de Gobierno

La Constitución ha optado por un modelo de estado descentralizado (artículo 2[1] y título VIII[2]). Ello supone una distribución del poder público desde un punto de vista territorial. Dicho de otra manera: una descentralización territorial del poder público.

En concreto, el modelo constitucional de estado distribuye el poder público en tres niveles territoriales de Gobierno: el nivel estatal, el nivel intermedio (regional o autonómico) y el nivel local. La necesidad constitucional de estos tres niveles de Gobierno tiene su reflejo en lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución: "El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan". Es verdad que en el precepto constitucional trascrito el "Estado" no aparece como un nivel de Gobierno más, sino como el resultado de la suma de los otros niveles. Pero tal cosa debe imputarse, según ha afirmado reiteradamente el Tribunal Constitucional, a la "utilización claramente anfibiológica" que hace la Constitución del término "Estado", lo que "puede originar algún equívoco"[3]. El legislador constituyente, en efecto, ha empleado esa palabra

1. El artículo 2 de la Constitución, después de afirmar la "indisoluble unidad de la nación española", añade que "reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas".

2. En el título VIII de la Constitución, que lleva por rúbrica "De la organización territorial del Estado", se regulan la "Administración local" (capítulo II) y las "comunidades autónomas" (capítulo III).

3. Esta doctrina constitucional arranca con la temprana STC 32/1981, de 24 de julio: "Es obvio, para comenzar, que el término Estado es objeto en el texto constitucional de una utilización claramente anfibiológica. En ocasiones (así artículos 1, 56, 137 y en la propia rúbrica de su título VIII, por mencionar solo algunos ejemplos) el término Estado designa la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones que la integran y la de otros entes territoriales dotados de un grado inferior de autonomía; en otras, por el contrario (así en los artículos 3.1, 149, 150) por Estado se entiende solo el conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos, contraponiendo estas instituciones a las propias de las comunidades autónomas y otros entes locales autónomos. Esta contraposición que puede originar algún equívoco no puede hacer olvidar, sin embargo, que la Constitución es la norma suprema del Estado como totalidad y que, en consecuencia, sus principios obligan por igual a todas las organizaciones que forman parte de esa totalidad" (FJ 5). Esta misma idea se reitera en la posterior STC 56/1990, de 29 de marzo, en los siguientes términos: "Hay que recordar, en primer lugar, que el concepto 'Estado' posee una naturaleza equívoca por cuanto puede usarse en distintos sentidos y, en concreto, bien como equivalente al conjunto de los poderes públicos, bien limitándose al conjunto de las instituciones 'centrales', o de ámbito nacional, en oposición a las comunidades autónomas" (FJ 7c]). Doctrina constitucional que llega hasta nuestros días. Así, en la más reciente STC 31/2010, de 28 de junio, se recuerda "la ambigüedad del término 'Estado'", dadas sus dos acepciones posibles (FJ 13). Como novedad, sin embargo, se sostiene aquí que las denominaciones más apropiadas son las de "Estado español", para referirse

con dos significados distintos: en sentido amplio, que engloba la totalidad de los poderes públicos; y en sentido estricto, limitándose al conjunto de las instituciones generales o centrales[4].

No cabe duda, por lo tanto, de que el legislador constituyente español ha querido establecer un modelo de división territorial del poder en tres niveles. Así lo ha afirmado nuestra jurisprudencia constitucional. De entrada, el Tribunal Constitucional ha destacado, siempre que ha tenido ocasión, el carácter compuesto del Estado desde el punto de vista territorial. De esta manera, ha afirmado que la Constitución maneja una "concepción amplia y compleja del Estado"[5] o bien una "concepción del Estado como organización compleja"[6]; que estamos ante una "institución compleja"[7]; que la nuestra es una "forma compuesta del Estado"[8]; o que el Estado tiene una "estructura interna plural o compuesta"[9]. Dando después un paso más, ese mismo Tribunal Constitucional añade que de la Constitución se deriva una distribución vertical del poder público entre el Estado, las comunidades autónomas y los entes locales. Con gran claridad se afirma, por ejemplo, en la STC 32/1981, de 28 de julio: "La Constitución prefigura (…) una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las comunidades autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito" (FJ 3).

De lo dicho se deduce la garantía constitucional de la existencia de un nivel local de Gobierno. Y además, complementariamente, la existencia de una suerte de reserva constitucional de poder local. La Constitución, en efecto,

al Estado en sentido amplio, y "Estado central", para aludirlo en sentido estricto: "El Estado, en su acepción más amplia, esto es, como Estado español erigido por la Constitución Española, que comprende a todas las comunidades autónomas en las que aquel territorialmente se organiza (por todas STC 12/1985, de 30 de enero, FJ 3) y no únicamente al que con mayor propiedad ha de denominarse 'Estado central', con el que el Estado español no se confunde en absoluto, sino que lo incluye para formar, en unión de las comunidades autónomas, el Estado en su conjunto". Y añade a continuación que a esta acepción amplia de "Estado" se contrapone la de "'Estado central', como concepto en el que solo se comprenden las instituciones centrales o generales del Estado, con exclusión de las instituciones autonómicas" (FJ 13).

4. Más clara, en este sentido, resulta la redacción de la Constitución Italiana, texto tomado como referencia por el legislador constituyente español. En concreto, su artículo 114 afirma: "*La Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato*". En este caso, en efecto, se visualiza mejor que el "todo" (la República) está compuesta por tres niveles de Gobierno distintos: el nivel estatal (el Estado), el nivel intermedio (las regiones) y el nivel local (los municipios, las provincias y las áreas metropolitanas).
5. STC 4/1981, de 2 de febrero (FJ 3).
6. STC 4/1981, de 2 de febrero (FJ 9).
7. STC 29/1981, de 24 de julio (FJ 5).
8. STC 35/1982, de 14 de junio (FJ 2).
9. STC 225/1993, de 8 de julio (FJ 5a]).

asegura que una parte del poder público debe necesariamente residenciarse en el nivel local, esto es, debe corresponder a las entidades locales. Ahora bien, la escasa regulación constitucional del gobierno local ha comportado la falta de concreción de lo reservado. Y ello tanto en el sentido de determinar con precisión el contenido del poder público que les corresponde, como las reglas para su reparto entre los diferentes tipos de entidades locales existentes. La consecuencia obligada es que aquella concreción queda en manos del legislador infraconstitucional (tanto del ordinario como, especialmente tras la última oleada de reformas, del estatutario).

La experiencia de los años transcurridos desde la aprobación del texto constitucional demuestra que, en buena medida, ha sido insatisfactorio el resultado de la decisión del legislador constituyente de dejar tan libremente en manos del legislador infraconstitucional la determinación del alcance del poder local y su reparto entre las distintas entidades locales. Así parece valorarse, al menos, desde el propio mundo local. En efecto, una constante que recorre todo este período es la permanente reclamación, especialmente desde el municipalismo, de una mejora regulatoria que se traduzca en un robustecimiento de la posición de los Gobiernos locales, valorado no solamente en términos cuantitativos, sino también de calidad. Esta realidad apunta a la conveniencia de que, en una hipotética futura reforma constitucional, se aproveche la ocasión para introducir en ella la cuestión local y, con la prudencia que debe regir este tipo de procesos normativos, adicionar al texto constitucional nuevos mimbres que hagan más sólido el entramado local y más claro el poder que se le asegura y a quien le corresponde.

Un análisis como el que estamos realizando no puede perder de vista el contexto político en el que tiene lugar. La reforma constitucional es una propuesta cuya realización debe superar obstáculos que hoy aparecen como formidables. Y que debe ser impulsada con cautela por los defensores del municipalismo, puesto que no hay que descartar que aquel contexto no asegure actualmente que la reforma, de llevarse a término, vaya a traducirse en una mayor garantía de la autonomía local, sino que quizá discurra en la dirección contraria[10]. Por ello, y mientras el cambio constitucional no tenga lugar, no debe desfallecerse en el intento de mejorar la posición de los Gobiernos locales de manos del legislador infraconstitucional. Y, en particular, dada la

10. Puede tomarse nota de la reforma del artículo 135 de la Constitución y la introducción con mayor fuerza de los principios de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Esta reforma obliga a tener que valorar ahora de un modo distinto el alcance constitucional del reconocimiento y garantía de la autonomía local, puesto que necesariamente deberán tenerse presente esos contenidos económicos de la nueva regulación.

privilegiada función que le ha reconocido el Tribunal Constitucional, por obra del legislador estatal básico de régimen local.

El Tribunal Constitucional ha mantenido imperturbable su construcción acerca de la atribución de una función constitucional a las bases estatales en materia local. En efecto, como es sabido, el Tribunal asocia la función estatal consistente en el establecimiento de las bases en materia de régimen local con una hipotética función constitucional de aseguramiento de la autonomía local, de manera que se produce así una identificación entre el contenido de las bases estatales y el contenido constitucionalmente garantizado de dicha autonomía. En no pocas ocasiones hemos criticado esta doctrina constitucional. De entrada, porque atribuye al Estado el papel de agente protector frente al que implícitamente se dibuja como el enemigo de la autonomía local: las comunidades autónomas. Hay que admitir que los hechos frecuentemente han demostrado la realidad de la existencia de una fuerte tensión entre las entidades locales, especialmente las de nivel supramunicipal, y unas comunidades autónomas, en su momento de nueva creación, que han reafirmado su posición por la vía no solo de detraer competencias del Estado, sino también del nivel local de Gobierno.

Ahora bien, ello no quita que, de existir una función constitucional de garantía de la autonomía local, esa labor no corresponderá en exclusiva al Estado, sino que deberá ser compartida con las comunidades autónomas, de manera coherente con el reparto competencial entre ambos sujetos sobre la materia de régimen local. Es más, como no puede ser de otro modo, el aseguramiento del mandato constitucional, relativo al reconocimiento y garantía de la autonomía local, es una misión a la que están llamados todos los poderes públicos, sin excepción. Incluidas –no se olvide– las propias entidades locales. A esta crítica debe sumarse otra, a saber: la tesis del Tribunal conlleva, como efecto colateral, que la garantía constitucional de la autonomía local no opere como límite real para el legislador básico estatal de régimen local. En efecto, si el contenido de esa garantía se identifica con el contenido de las bases, el legislador estatal tiene libertad total para regular el nivel local de Gobierno, sin que pueda oponérsele no respetar unos mínimos constitucionalmente establecidos. De este modo, como hemos tenido ocasión de constatar en los últimos años, al hilo de las reformas locales motivadas por la crisis económica, la modificación de las bases iniciales no necesariamente debe conllevar una mejora, sino que puede suponer un empeoramiento de la posición de los Gobiernos locales. En definitiva, la garantía constitucional de la autonomía local deviene, de esta manera, en algo no fijo, sino mutable, en atención a la valoración que, en cada momento, pueda realizar el legislador estatal en ejercicio de su potestad legislativa básica.

Añadimos ahora que es posible aprovechar la tesis del Tribunal Constitucional, críticamente descrita en el párrafo anterior, para fundamentar una reforma de la legislación básica estatal sobre régimen local a través de la cual, con la finalidad de fortalecer la posición de las entidades locales y, principalmente, del municipio, se considere básico el "reconocimiento" de determinados contenidos de la autonomía local. Esto es, que el legislador estatal de bases se limite a constatar –reconocer– que esos contenidos derivan directamente del texto constitucional. Si el contenido de las bases se ha de identificar con el contenido constitucional de la autonomía local, en rigor, el cometido de dichas bases es meramente declarativo de lo ya constituido directamente por el legislador constituyente. En este sentido, por ejemplo, podría proponerse una reforma de la ley básica estatal para que vuelva a incluir una cláusula de competencia general a favor de los municipios, pero, en esta ocasión, quedando claro que la tarea del legislador no consiste en la atribución de dicha competencia, sino más directamente el reconocimiento de lo que ya les corresponde por derivación directa de la Constitución. Reconocimiento que, claro está, si no impide, al menos sí que dificulta la toma de una decisión contraria por un futuro legislador ordinario.

## 3
## La relación del nivel local con los dos niveles de Gobierno territorialmente superiores: la polémica interiorización autonómica de las entidades locales

No ha costado un gran esfuerzo al Tribunal Constitucional responder al interrogante de cómo se articulan los niveles de Gobierno central e intermedio, es decir, el Estado y las comunidades autónomas. Su posición puede resumirse del siguiente modo: las comunidades autónomas son Estado, en el sentido amplio del término[11], y, en cambio, son algo distinto y contrapuesto al Estado

11. La STC 32/1983, de 28 de abril, partiendo del carácter anfibiológico que tiene en la Constitución el término Estado, sostiene, aunque con una redacción poco afortunada y con el carácter de *obiter dicta*, que las comunidades autónomas también son *lato sensu* órganos del Estado, esto es, en su acepción más amplia: "El Estado [en su sentido estricto] es un ente complejo que consiste en una pluralidad de órganos, y aunque en determinados aspectos actúa como una unidad y como tal constituye una persona jurídica, reparte o distribuye entre sus distintos órganos las también distintas funciones a cumplir, de modo tal que puede no ser indiferente que una competencia estatal (entendiendo la expresión en este contexto como aquella atribuida por el bloque normativo constitucional al Estado en sus órganos centrales y no a tal o a cual comunidad autónoma, *que por cierto también son, 'lato sensu' órganos del Estado*) sea ejercida por cualquiera de los órganos centrales del Estado, sino que la naturaleza misma de la competencia en cada caso discutida puede implicar que deba ser ejercida por un órgano del Estado y, en principio, solo por él" (FJ 1). (La cursiva es nuestra).

entendido en sentido estricto[12]. Idea que incluso ha sido recogida expresamente en algunos de los nuevos estatutos de autonomía[13].

Mucho más polémica ha resultado, en cambio, la relación entre el nivel local y los otros dos niveles de Gobierno territorialmente superiores. En otras palabras: la articulación entre los entes locales, por un lado, y la comunidad autónoma y el Estado, por el otro. En el fondo, lo que se discute es si las entidades locales son Estado, son comunidad autónoma, son ambas cosas a la vez o no son ninguna de ellas, sino algo distinto. Desde la aprobación de la Constitución, con la previsión primero y la creación después de las comunidades autónomas, la discusión se ha centrado principalmente en torno a las dos tesis que, de manera muy resumida, pasamos a exponer a continuación.

La primera de ellas ha sido bautizada muy gráficamente como tesis de las tres patas. En este planteamiento, se defiende la sustantividad propia del nivel local de Gobierno, no interiorizado en ningún otro. Sustantividad que vendría garantizada por el reconocimiento constitucional (y después también estatutario) de la autonomía local. Para esta concepción, en consecuencia, el Estado entendido en sentido amplio se asienta sobre tres patas separadas: el Estado (en sentido estricto), las comunidades autónomas y las entidades locales[14].

12. La STC 56/1990, de 29 de marzo, al precisar lo que debe entenderse por "Estado" en sentido estricto, advierte que este término debe utilizarse: "limitándose al conjunto de las instituciones 'centrales', o de ámbito nacional, *en oposición a las comunidades autónomas*" (FJ 7c]). (La cursiva es nuestra).

13. Así, la idea según la cual la comunidad autónoma es también Estado (en sentido amplio) ha sido recogida expresamente en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. En su artículo 3.1, bajo la rúbrica de "Marco político", se afirma de modo expreso que las relaciones de la Generalitat con el Estado se rigen "por el principio general según el cual la Generalitat es Estado". Por su parte, la STC 31/2010, de 28 de junio, ha tenido ocasión de pronunciarse, precisamente, sobre este precepto estatutario. En lo que ahora nos interesa, ha confirmado que la Generalitat es Estado, entendida esta expresión en sentido amplio. En efecto, después de constatar la ambigüedad del término "Estado" en la Constitución, y de distinguir su acepción amplia ("Estado español") y estricta ("Estado central"), sostiene lo siguiente: "No en vano el artículo 152.1 de la Constitución atribuye a los presidentes de las comunidades autónomas como la de Cataluña la representación ordinaria del Estado en su territorio, pues la Generalitat es, con perfecta propiedad, Estado; y con igual título, en el ámbito de sus respectivas competencias, que el 'Estado central', como concepto en el que solo se comprenden las instituciones centrales o generales del Estado, con exclusión de las instituciones autonómicas" (FJ 13).

14. Ortega Álvarez, Luis, "La interiorización autonómica del régimen local", en *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, p. 53. Sostiene este autor, en efecto, que la mayoría de la doctrina, la legislación y la propia jurisprudencia constitucional "han detectado o elaborado, como una de las principales peculiaridades de nuestro modelo constitucional de descentralización política, las denominadas 'tres patas' (Estado-comunidades autónomas-entes locales) en las que se asienta el funcionamiento y la organización territorial del Estado en su conjunto".

En liza con ella se encuentra la habitualmente denominada tesis de la interiorización autonómica del régimen local (o de los Gobiernos locales)[15]. Siguiendo el modelo propio de los estados federales, se conciben aquí los entes locales como parte integrante del nivel intermedio o regional de Gobierno. En la terminología más usual: los Gobiernos locales están "interiorizados" en la comunidad autónoma. De este modo, puede afirmarse que lo local es una cuestión "intracomunitaria", esto es, solamente del interés de la comunidad autónoma. Lo que conduce a afirmar, siguiendo la imagen gráfica de la tesis anterior, que el Estado en sentido amplio se apoya únicamente sobre dos patas: el Estado en sentido estricto y las comunidades autónomas. En el bien entendido de que esta segunda pata incluye en su interior a las entidades locales.

Las consecuencias prácticas de mantener una u otra tesis son muchas. Sin detenernos ahora en ello, dejamos apuntada solamente su relevancia en el ámbito de las relaciones interadministrativas y del reparto de competencias sobre la materia régimen local.

En efecto, para la primera de las tesis, los Gobiernos locales pueden relacionarse directamente y con normalidad tanto con el Estado como con la comunidad autónoma correspondiente. En cambio, para la segunda tesis, esas relaciones solamente son posibles, al menos tendencialmente, con la comunidad autónoma. En este segundo caso, pues, no cabría una relación directa del Estado con las entidades locales, sino que estaría siempre mediatizada por la presencia de la comunidad autónoma: el Estado se relaciona con la comunidad autónoma y luego, en aplicación de sus propios criterios, la comunidad se relaciona con sus Gobiernos locales. Idea esta de gran importancia si pensamos, por ejemplo, en la posibilidad de que el Estado decida atribuir competencias propias a los entes locales o bien poner en marcha nuevas vías de financiación local (subvenciones).

La elección entre las dos tesis expuestas, en segundo lugar, tiene también relevancia a la hora de atribuir la competencia sobre la materia régimen local. Partiendo del hecho de que los Gobiernos locales no tienen atribuida potestad legislativa, la competencia legislativa en esta materia debe ser atribuida al Estado o a la comunidad autónoma. Pues bien, la primera de las tesis mantiene la existencia de una compartición de la competencia entre esos dos sujetos. Mientras que la segunda tesis, al entender que estamos ante una cuestión "intracomunitaria", defenderá la atribución en exclusiva de la competencia, al menos tendencialmente, a la comunidad autónoma.

15. Sobre la polémica entre estas dos tesis pueden verse los trabajos de los profesores Tomás Font i Llovet, Francisco Velasco Caballero y Luis Ortega Álvarez contenidos en la ya citada obra *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*.

El Tribunal Constitucional tuvo la oportunidad de posicionarse en relación con esta controvertida cuestión. Y lo hizo de manera muy temprana en su STC 84/1982, de 23 de diciembre. Se sostiene en ella que, a pesar de que los estatutos de autonomía hayan podido atribuir competencia exclusiva a la comunidad autónoma sobre la materia "régimen local", en realidad lo que existe sobre ella es una competencia compartida ("actividad concurrente"), de manera que al Estado le corresponde el establecimiento de las bases (legislación básica) y a la comunidad autónoma el desarrollo de las bases (legislación de desarrollo) y la ejecución. Y ello por la razón de que la Constitución, en su artículo 149.1.18, reserva al Estado la competencia para el establecimiento de las bases sobre el "régimen jurídico de las Administraciones públicas". Entiende el Tribunal que la materia "régimen local" debe subsumirse, como parte de su contenido, dentro de la más genérica materia "régimen jurídico de las Administraciones públicas". Todo este razonamiento conduce al Tribunal a afirmar, acuñando una expresión que tendrá gran éxito en nuestro país, el "carácter bifronte" del régimen local. Carácter que –en palabras de la Sentencia indicada– impide calificar de forma unívoca el régimen jurídico de los Gobiernos locales como "intracomunitario" o "extracomunitario"[16].

Bajo la cobertura del indicado "carácter bifronte", la jurisprudencia constitucional, por ejemplo, en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, relativa a la propia Ley de Bases de Régimen Local, ha otorgado una amplia dimensión a la competencia estatal en base al artículo 149.1.18 de la Constitución. Además, ello ha conducido a que en realidad se haya atribuido a la mencionada ley de bases una función de canon de constitucionalidad también en lo competencial. Con la consecuencia de una notable uniformidad estatal en la regulación y un escasísimo espacio a la diferenciación autonómica.

Para superar esta insuficiencia se han avanzado diversas propuestas a favor de una mayor "interiorización" de lo local dentro del ámbito autonómi-

16. "Algunas comunidades autónomas y, entre ellas, la de Cataluña, han asumido la competencia exclusiva en materia de régimen local (art. 9.8. del EAC) y, en consecuencia, es a ella a la que corresponde la regulación mediante Ley del Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de su territorio (art. 5 del EAC). Esta Ley debe ajustarse, sin embargo, a las bases establecidas por el Estado, de manera que el régimen jurídico de las corporaciones locales, aun en aquellas comunidades autónomas que, como la catalana, asumen el *maximum* de competencias al respecto, es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado (en el sentido más estrecho del término) y de las comunidades autónomas. Este carácter bifronte, del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas comunidades autónomas (…) hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como 'intracomunitario' o 'extracomunitario'" (FJ 4). Las referencias de la Sentencia al Estatuto de Autonomía de Cataluña deben entenderse hechas al Estatuto de 1979.

co[17], sobre la base de que incluso la legislación básica podía no ser de aplicación general si había base o anclaje suficiente para ello en los estatutos de autonomía. Esta línea pasa por reivindicar para el estatuto de autonomía, como norma constitucionalmente adecuada, el papel de regular directamente las especialidades del Gobierno local de cada comunidad autónoma y, al mismo tiempo, incrementar la densidad y concreción del contenido constitucional de la autonomía local, erigiéndose en la norma capaz de ser una eficaz orientación y límite para el legislador ordinario[18]. El estatuto podría así devenir una especie de "constitución local territorial" como lo son, en realidad, las constituciones de los *L*änder en Alemania o en Austria, que permita trasladar la garantía constitucional de la autonomía local a la concreta realidad municipal de su respectivo territorio[19].

El nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 intentó esa operación, junto a una más precisa delimitación competencial sobre las materias afectadas[20]. La STC 31/2010, de 28 de junio, referida a dicho Estatuto, en términos generales y a pesar de lo que pudiera parecer, no objetó este tipo de planteamientos[21]: el Estatuto debe respetar la competencia básica del Estado

17. Seguimos aquí lo ya adelantado en Font i Llovet, T., "El municipio constitucional: balance y perspectivas de reforma", en Pendás, B. (dir.), *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*, CEPC, 2018, vol. V, pp. 4337 y ss.

18. En este sentido, entre otros, Font i Llovet, Tomàs, *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006; también, *ivi*, Velasco Caballero, Francisco; en contra de dicha posibilidad, Ortega Álvarez, Luis, en la misma obra.

19. Font i Llovet, Tomàs, "Los retos actuales del gobierno local: repolitización, diversificación, interiorización", en Baño León, José María (coord.), *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, Iustel, 2016, vol. II, pp. 1989 y ss. Más en general, del mismo autor, *Gobierno local y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2007.

20. Galán Galán, Alfredo, "El renacer de una vieja polémica en España: la interiorización de los gobiernos locales en las comunidades autónomas", en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 1/2, 2010; Velasco Caballero, Francisco, "Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: Límites constitucionales", en VV. AA., *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, IEA, 2004.

21. El debate sobre la viabilidad constitucional de interiorizar el régimen local en el nivel autonómico resurgió con fuerza con ocasión de los últimos procesos de reforma de los estatutos de autonomía. En efecto, existió una creencia generalizada de que los textos estatutarios modificados llevaban a cabo una mayor "interiorización" autonómica de las entidades locales. Característica que parece que podía predicarse, sobre todo, del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. Pero lo cierto es que, al menos formalmente, la doctrina del "carácter bifronte" del régimen local ha sido mantenida ininterrumpidamente por el Tribunal Constitucional hasta la actualidad. Ejemplo de ello es la indicada STC 31/2010, de 28 de junio. Se sostiene en el recurso de inconstitucionalidad, que dio lugar a la citada Sentencia, que la finalidad perseguida con la novedad que supone la introducción de una regulación sustantiva o institucional de los Gobiernos locales en el propio texto estatutario y, además, el incremento de las competencias de la Generalitat sobre régimen local, no es otra que desplazar la legislación básica estatal de régimen local e impedir el ejercicio por el Estado de su

en materia de régimen local, de manera que "no impida el ejercicio de la competencia estatal en la materia"; esto es, no tiene fuerza para impedir que el Estado fije el mínimo común denominador, en este caso en cuanto al contenido competencial de los entes locales. Ahora bien, el Estado, al ejercitar esta competencia básica, "deberá respetar los estatutos en la medida en que estos amplíen –no reduzcan– el contenido competencial de la autonomía local"[22].

La posterior STC 132/2012, de 19 de junio, sobre los consejos insulares de Baleares, confirmaría la dinámica hacia la interiorización autonómica del régimen de las entidades locales, al relativizar el alcance general de la Ley de Bases de Régimen Local cuando hay normas constitucionales o, en aquel caso, estatutarias que incorporan elementos diferenciadores.

Por lo demás, un mayor reconocimiento del ámbito competencial autonómico en materia de régimen local habría de redundar en un incremento del factor de diferenciación, que atempere el excesivo uniformismo imperante en el régimen local español[23]. Esta dinámica podría alcanzar incluso al régimen electoral local. En efecto, hace ya años, la STC 38/1983, de 16 de mayo, indicó con toda claridad que "el artículo 149.1.1 no se quebranta en un régimen electoral local en el que corresponda a la comunidad autónoma poderes normativos de desarrollo o reglamentarios y poderes de ejecución, preservando el derecho del artículo 23.1 y la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de ese derecho" (FJ 2). Debe explorarse, efectivamente, la apertura de una dinámica en la que las comunidades autónomas puedan asumir con normalidad

competencia en dicha materia. En última instancia –se argumenta– lo que se pretende es la interiorización regional del Gobierno local, con la consiguiente terminación de su tradicional carácter bifronte. Lo cierto es que esta Sentencia no da la razón a los recurrentes en este punto. Pero la fundamentación en la que sustenta su posición de seguro que no complace a la parte recurrida. Parte el Tribunal Constitucional, en el FJ 36 de su Sentencia, de la afirmación de que la regulación estatutaria debe respetar "en todo caso" y "como es obvio" la competencia estatal en materia de régimen local. Y considera que esta competencia es la que se deriva directamente del artículo 149.1.18 CE. Por lo tanto, el Tribunal sigue manteniendo la interpretación que de este precepto constitucional viene realizando desde 1982. Recuerda así que la materia "régimen local" forma parte de la más amplia materia "régimen jurídico de las Administraciones públicas" y que, por consiguiente, corresponde al Estado la aprobación de la legislación básica. De todo ello concluye la Sentencia que la nueva regulación estatutaria no impide el ejercicio de la competencia estatal en materia de régimen local (*ex* artículo 149.1.18 CE) que, de este modo, sigue manteniendo su carácter bifronte (idea que se reitera posteriormente, en el FJ 100). La consecuencia, explicitada por el Tribunal, es que el Estado puede mantener relaciones directas con los entes locales catalanes. Esto último sin perjuicio de que, como recuerda con cita de su propia jurisprudencia anterior (en concreto, el FJ 3 de la STC 331/1993, de 12 de noviembre), los entes locales puedan mantener una "relación más natural e intensa" con la comunidad autónoma.

22. 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*, p. 20.

23. *Vid.*, recientemente, Nieto Garrido, Eva, *El estatuto constitucional de los entes locales,* Thomson-Aranzadi, 2018, en favor de una interiorización autonómica del régimen local.

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: 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; la composición del ayuntamiento, esto es, el número de concejales, a modular según las dimensiones características de los municipios de cada comunidad autónoma; incluso el mismo sistema de elección del alcalde y los correspondientes mecanismos de garantía de la estabilidad; con mucha mayor razón, los casos de elecciones indirectas o de segundo grado deberían quedar en manos de las comunidades autónomas como ya sucede con las comarcas y con las áreas metropolitanas. En la determinación de quién debe regular el régimen electoral local se abre paso, pero no se impone, 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.

## 4
## La peculiaridad del nivel local: la existencia de varios subniveles territoriales de Gobierno y la necesidad de su articulación

A diferencia de los otros dos niveles de Gobierno territorialmente superiores (el estatal y el intermedio), el nivel local se caracteriza por su composición plural. Está integrado, en efecto, por una pluralidad de tipos de entes públicos distintos, esto es, de diferentes clases de entidades locales. En la medida en que estos tipos de entes tienen un diferente ámbito territorial, puede afirmarse la existencia de una pluralidad de (sub)niveles territoriales de Gobierno local.

La primera cuestión que debe plantearse es, obviamente, la relativa a la determinación de los niveles territoriales de Gobierno local existentes.

La Constitución garantiza la existencia necesaria de los siguientes tipos de entidades locales: municipios, provincias e islas (en los archipiélagos). En consecuencia, el dato de su existencia queda fuera de la disponibilidad del legislador infraconstitucional (estatutario u ordinario). De los tipos de entes locales de existencia constitucionalmente necesaria se deriva la igualmente necesaria existencia, para la Constitución, de dos niveles de Gobierno local: el nivel municipal, integrado por los municipios, y el nivel supramunicipal, compuesto por las provincias y las islas (en los archipiélagos).

La legislación infraconstitucional, por su parte, ha previsto la posible existencia de entidades locales cuyo ámbito territorial es inferior al municipio. No se trata, pues, de un tipo de entidad constitucionalmente necesaria. Así lo hace la legislación ordinaria de régimen local, tanto la vigente legislación básica de régimen local como las leyes autonómicas de desarrollo, y también algún estatuto de autonomía. En el caso de que efectivamente se creen, dentro de una comunidad autónoma, este tipo de entidades, será inevitable reconocer un tercer nivel de Gobierno local: dada su extensión territorial, será un nivel inframunicipal. La existencia de este tercer nivel, sin embargo, y de acuerdo con lo dicho, no es constitucionalmente preceptiva.

La segunda cuestión a analizar, mucho más compleja, se refiere a la determinación de la relación entre esos tres niveles territoriales de Gobierno local o, si se prefiere, al de la articulación de la pluralidad de entidades locales que coexisten sobre un mismo territorio.

El eje sobre el que gira la relación entre los tres posibles niveles territoriales de Gobierno local es la centralidad del municipio. En efecto, el municipio es el tipo de ente local que ocupa la posición central en el nivel local. El ordenamiento jurídico recoge de modo expreso esta centralidad, configurándolo como el tipo de ente local más relevante. Mayor relevancia que se desprende de la regulación que sobre él ofrecen la Constitución, la legislación sobre régimen local y, también ahora, algunos de los nuevos estatutos de autonomía. Los principales argumentos que justifican la posición central del municipio en el nivel local derivan de su propia configuración institucional: su legitimación democrática directa, la singularidad de la autonomía municipal, su consideración como mecanismo principal de participación ciudadana en los asuntos públicos, y el hecho de que sea el único tipo de ente local que se define por sí mismo y no por referencia a otro.

Especial dificultad plantea un correcto diseño del mapa local supramunicipal. Dicho de otra manera, conseguir una articulación óptima de los varios tipos de entidades locales de ámbito supramunicipal que pueden coexistir sobre un mismo territorio, tanto de existencia necesaria (así, provincia, comarca y, en su caso, área metropolitana) como voluntaria o de base asociativa (consorcios y mancomunidades). Se trata de un reto pendiente que no ha encontrado todavía una adecuada solución en el plano normativo. En cualquier caso, esa solución debe pasar por evitar duplicidades innecesarias y, seguramente, por admitir con mayor decisión una configuración diversa según los territorios, rompiendo aún más con la uniformidad que viene caracterizando nuestro derecho local[24].

24. Galán Galán, Alfredo, "La organización intermunicipal en los estatutos de autonomía. Comunidades autónomas y Gobiernos locales", en Zafra Víctor, Manuel (coord.),

## 5
## Los principales elementos distintivos del nivel local de Gobierno: la autonomía local y la legitimidad democrática

El nivel local de Gobierno está integrado por una pluralidad heterogénea de entidades de diferente ámbito territorial. Entre los principales rasgos comunes –aunque no en modo igual– se encuentran su configuración como entidades autónomas (autonomía local) y el disponer de legitimidad democrática (directa o indirecta)[25].

### 5.1
### La configuración constitucional de la autonomía local

El reconocimiento constitucional de la autonomía municipal y, más en general, de la autonomía local, ha suscitado desde el inicio una permanente controversia acerca de la determinación de su naturaleza, contenido y efectos[26].

Desde el primer momento, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional adoptó la figura de la garantía institucional, procedente del derecho alemán, que estaba siendo estudiada por la doctrina[27]. Especialmente a partir de la Sentencia 32/1981, de 28 julio, referida a la ley catalana que disponía el vaciado competencial y funcional de las diputaciones provinciales, el Tribunal ha venido entendiendo que la Constitución únicamente preserva que la au-

*Relaciones institucionales entre comunidades autónomas y Gobiernos locales*, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2009, pp. 77-92. También del mismo autor, "El marco jurídico de los Gobiernos locales intermedios según los nuevos estatutos de autonomía", en *El futur dels governs locals intermedis*, Diputación de Barcelona, 2008, pp. 7-45; "La reforma local catalana ante el reto de una nueva adecuada articulación de las entidades locales supramunicipales", en *Monográfico Reforma local. Número 1. Revista de la Federación de Municipios de Cataluña*, Federación de Municipios de Cataluña, 2013, pp. 25-29; y "La provincia como parte de un sistema de Administraciones públicas: la necesaria articulación competencial", en Parejo Alfonso, Luciano (dir.), *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Serie Claves del Gobierno Local, núm. 22, 2017, pp. 383-412. *Vid.*, recientemente, Font i Llovet, Tomàs, "Els governs locals intermedis i la seva projecció metropolitana", en *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 57, 2018, pp. 32 y ss.

25. Galán Galán, Alfredo, Covilla Martínez, Juan Carlos, Font i Llovet, Tomàs, Gracia Retortillo, Ricard y Vilalta Reixach, Marc, *Nous governs locals: regeneració política i estabilitat pressupostària*, Institut d'Estudis de l'Autogovern, Colección Institut d'Estudis de l'Autogovern, núm. 1, 2016.

26. Retomamos lo ya señalado en Font i Llovet, Tomàs, "El municipio constitucional: balance y perspectivas de reforma", en Pendás, B. (dir.), *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*, CEPC, 2018, vol. V, pp. 4337 y ss.

27. Parejo Alfonso, Luciano, *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid, p. 191; Embid Irujo, Antonio, "Autonomía local y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de la autonomía municipal", *REDA*, 30, 1981.

tonomía local sea recognoscible como tal según la imagen que de la misma tenga la conciencia social en cada tiempo y lugar, de modo que corresponde al legislador la concreta configuración de dicha autonomía, sin otro límite que no poder hacerla desaparecer como tal institución.

Esta posición se ha mantenido prácticamente invariable a lo largo de los cuarenta años. Ahora bien, lo que podía ser funcional frente a una ley que efectivamente pretendiera la eliminación total de la autonomía de una entidad local que la tuviera garantizada constitucionalmente, no se ha mostrado igualmente eficaz a lo largo de este tiempo para juzgar aquellas leyes, básicas o no, generales o sectoriales, que regulan el régimen local con mayores o menores controles o que reconocen mayores o menores competencias a los municipios, lo que ha generado amplios debates y una amplia sensación de insatisfacción.

A lo largo de los años nada se ha avanzado en la exigencia de una determinada *calidad* de las competencias, tal como demanda la Carta Europea de Autonomía Local, la cual se refiere a la capacidad *efectiva* de los municipios para *ordenar*, esto es, regular decisoriamente, y no solo gestionar, una parte importante de los asuntos públicos. Así, por poner un ejemplo, la STC 159/2001, de 5 de julio, indicó que las normas allí impugnadas "no eliminan radical o absolutamente toda competencia o participación" de los municipios, puesto que establecen "únicamente que no tendrán competencias en una determinada fase, la de aprobación definitiva" del planeamiento urbanístico. Visión negativa, pues. No se trata tanto de averiguar la atribución positiva y efectiva de competencias suficientes y adecuadas como de verificar que la eliminación competencial no sea radical, total o absoluta, y con ello basta para entender respetada la autonomía local: las normas impugnadas no atentan contra la autonomía local en la medida en que "*no eliminan toda participación* de los ayuntamientos en el proceso de elaboración y aprobación del planeamiento derivado".

Correlativamente, la STC 204/2002, de 31 de octubre, declaró inconstitucional la norma que había eliminado "todo tipo de participación" municipal en relación con las obras aeroportuarias. Pero puede considerarse insuficiente en cuanto se sustenta en el fondo en la misma consideración más arriba criticada: la inconstitucionalidad estriba en haber eliminado totalmente –la exclusión es absoluta, dice– la intervención municipal. Bastaría que se hubiera previsto "algún tipo de intervención", como el informe previo, para salvar la constitucionalidad del precepto, lo que inmediatamente hizo el legislador.

Estos planteamientos se han mostrado poco operativos, y a la postre han venido a calificar a la Ley de Bases de Régimen Local como parámetro de

constitucionalidad[28], lo que no tiene fundamento constitucional general y en algún momento así lo ha reconocido el propio Tribunal, como en la STC 240/2006, de 20 de julio, donde se puso en cuestión la relación entre la citada ley básica y una ley estatal sectorial[29].

Así pues, la doctrina ha ido aportando nuevas formulaciones para superar la insatisfacción causada. En este sentido, se ha insistido en que la autonomía local no es únicamente un límite al legislador (garantía institucional), sino también un principio constitucional que contiene un mandato positivo, una garantía constitucional[30], como mandato de optimización por parte del legislador[31]. Pero estos planteamientos no han accedido a la jurisprudencia constitucional[32].

En definitiva, han sido muchos los aspectos relativos a la autonomía local objeto de discusión a lo largo de los años de vida del texto constitucional y siguen siendo todavía no pocas las cuestiones abiertas. A modo de ejemplo, se formulan seguida y brevemente las siguientes consideraciones.

En relación con la naturaleza de la autonomía local y, muy en particular, de los municipios, el paso del tiempo ha constatado la superación de los iniciales planteamientos que la calificaban reductivamente como una autonomía "meramente" administrativa, en contraposición con la autonomía política propia de las comunidades autónomas, sobre la base, principalmente, de la ausencia de una potestad legislativa propia de las entidades locales: la inexistencia de una ley local. En efecto, de manera progresiva, pero imparable, se ha ido aceptando, también por la jurisprudencia constitucional, la sustancia esencialmente política de las entidades locales y, en primer lugar, de los municipios, lo que se ha trasladado a la naturaleza reconocida a sus respectivas autonomías. Este cambio de concepción se ha traducido, entre otras manifestaciones, en el asentamiento de la idea de que la norma munici-

28. Esteve Pardo, José, "Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 31, enero-abril 1991, pp. 125-147.

29. Se trata del conflicto en defensa de la autonomía local planteado por la Ciudad Autónoma de Ceuta, que es desestimado.

30. Aja Fernández, Eliseo, "Configuración constitucional de la autonomía municipal", en Font i Llovet, Tomàs (dir.), *Informe sobre el gobierno local*, INAP-Fundación Pi Sunyer, 1992; y García Morillo, Joaquín, *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, 1998.

31. Un excelente análisis de las propuestas doctrinales, en Carro Fernandez-Valmayor, José Luis, "Una nueva reflexión sobre la autonomía municipal", y en Velasco Caballero, Francisco, "Autonomía municipal", en VV. AA., *La autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y profesionales*, Actas del II Congreso de la AEPDA, Aranzadi, 2007.

32. *Vid.*, recientemente, el libro ya citado de Nieto Garrido, Eva, *El estatuto constitucional de los entes locales*, Thomson-Aranzadi, 2018.

pal, aunque de rango infralegal, ocupa una posición peculiar en el sistema de fuentes, no equiparable a la propia del reglamento en sentido estricto, esto es, el reglamento ejecutivo estatal o autonómico. La norma municipal se concibe así como el instrumento para la puesta en práctica de la voluntad propia del ente que la aprueba, y no al servicio de la ejecución de una voluntad ajena (la contenida en la ley). De lo que se derivan consecuencias prácticas de importancia innegable. De entrada, la interpretación del principio de legalidad como principio de vinculación negativa –y no positiva– a la ley. Y, además, la necesidad de relativizar o modular la reserva de ley cuando la norma infralegal presente es una norma municipal (en ámbitos tan relevantes como el sancionador o el tributario)[33].

La discusión acerca de la naturaleza, administrativa o política, de las entidades locales y, por tanto, también de su autonomía, se ha extendido también al terreno de lo simbólico. Una prueba se encuentra en la terminología empleada –también normativamente– para referirse a este tipo de entidades. Sin perjuicio de la existencia de retrocesos –algunos recientes–, puede constatarse la tendencia a dejar de denominarlas "Administraciones locales" para referirse a ellas con la expresión "Gobiernos locales". En otras palabras, se abre paso la tesis según la cual las entidades locales no "son" Administración, sino que, al igual que sucede en los niveles de Gobierno territorialmente superiores, "tienen" Administración, pero no agotan su naturaleza en ello.

Una segunda consideración versa sobre la tensión entre uniformidad y diversidad dentro de la noción misma de autonomía local. Es tradicional y frecuente referirse a la autonomía local en singular. No obstante, en rigor, es preciso distinguir diferentes modalidades en atención al tipo de entidad local titular de la autonomía, puesto que no son idénticos su contenido y garantías. Así, por lo pronto, cabe diferenciar entre la autonomía de los entes constitucionalmente necesarios y la propia del resto de entidades locales. En segundo lugar, siguiendo la jurisprudencia constitucional, no se identifican la autonomía municipal y la de las entidades locales supramunicipales y, en particular, de la provincia. Por último, aun aceptando que esta idea no está todavía plenamente consolidada, entendemos que es también necesario reconocer diferencias dentro de la autonomía municipal, con fundamento en las diferencias más que notables que efectivamente existen entre los diferentes municipios, plasmadas formalmente en ocasiones –aunque no siempre– mediante el establecimiento de regímenes municipales especiales.

33. Galán Galán, Alfredo, *La potestad normativa autónoma local*, Atelier, 2001; del mismo autor, *El reglamento orgánico local*, INAP, 2004.

Una tercera línea de consideraciones hace referencia al contenido de la autonomía local. Se ha avanzado en la determinación de su contenido constitucional, posteriormente concretado y mejorado, en su caso, por la legislación de régimen local y los estatutos de autonomía. Sin perjuicio de la estrecha conexión existente entre ellos, aquella determinación ha cristalizado en el reconocimiento de tres contenidos necesarios: un contenido competencial, el reconocimiento de potestad normativa y también de la potestad de autoorganización. No hay que olvidar que, complementariamente, se ha hecho cada vez más evidente lo imprescindible de completar este contenido con el propio de la autosuficiencia financiera.

Para terminar, y centrándonos en el contenido competencial de la autonomía local, es conveniente recordar ahora, aunque sea de modo telegráfico, algunas de las propuestas que se han defendido insistentemente a lo largo del viaje constitucional y que deben seguir estando presentes en la hipótesis de futuras reformas normativas en el ámbito local. La primera de ellas es el recordatorio de que solamente las competencias propias están vinculadas con la autonomía local. En concreto, las competencias delegadas encuentran su fundamento no en dicha autonomía, sino en el acto de la delegación. Por ello, en términos de satisfacción del contenido competencial exigido por la autonomía local, no es posible sustituir la atribución de competencias propias por competencias delegadas o, todavía más allá, por la previsión de mecanismos de participación de la entidad local en el ejercicio de competencias ajenas.

En segundo lugar, la autonomía local, que supone el reconocimiento de un ámbito de decisión propio, aunque también bajo la propia responsabilidad, supone que las competencias atribuidas deben ser no intervenidas. Lo que conduce a la tradicional discusión acerca del alcance que deben tener los controles sobre la actuación de las entidades locales (legalidad frente a oportunidad) y los mecanismos imperativos de coordinación[34]. La tercera idea quiere insistir en la íntima ligazón entre atribución de competencias y articulación de un sistema de financiación adecuado. De hecho, la distinción entre competencia y financiación no deja de ser algo artificial: la provisión de recursos es un elemento esencial en la realidad de la competencia. En cuarto lugar, se llama la atención sobre la relevancia de fijar con claridad los criterios de reparto de competencias entre los diferentes tipos de entidad local. Lo que debe situarse

34. Covilla Martínez, Juan Carlos, "La relación interadministrativa de coordinación y la garantía de la autonomía local", Tesis Doctoral, 2017, inédita, de próxima publicación, galardonada con Mención especial del I Premio Eduardo García de Enterría para tesis doctorales en Derecho Administrativo del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

en el contexto del debate sobre las llamadas competencias impropias y la duplicidad competencial[35].

Por último, de cara a una futura modificación de la legislación local, se plantea la conveniencia de volver a reflexionar acerca del reconocimiento o atribución de una competencia general al municipio y, en función de cómo se configure, del mantenimiento o no de una competencia complementaria (del estilo de la recogida anteriormente en el artículo 28 de la Ley de Bases de Régimen Local). La lógica devaluadora seguida por la LRSAL puede ser revertida, como ya se ha dicho, mediante una modificación de la LBRL que incorpore una cláusula efectiva de competencia propia general del municipio para la gestión de cuantos asuntos afecten a la comunidad local, sin perjuicio de las ulteriores atribuciones específicas que puedan y deban realizar las leyes sectoriales.

### 5.2
### La calidad democrática en el ámbito local: el reto pendiente de la reforma del sistema electoral

Hace ya algún tiempo que se vienen sucediendo las demandas de reforma electoral en busca de una revitalización institucional[36]. En la experiencia comparada, baste citar la profunda reforma del sistema electoral local efectuada en Italia en 1993, con la introducción de la elección directa del alcalde, que obedecía a la crisis de los partidos tradicionales y el descrédito de la política propio de la época de la *tangentópolis*, y que contribuyó eficazmente a invertir esa tendencia. En este contexto, recobran ahora vigencia en nuestro país las propuestas de reforma en favor de la elección directa del alcalde. Un sistema que, recordémoslo, tiene perfecta base constitucional en el art. 140 de la Constitución.

Las soluciones que se están aportando en el debate reciente son muy ricas y diversas[37]. La posible reforma debería perseguir simultáneamente va-

35. Galán Galán, Alfredo, *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012.

36. Font i Llovet, Tomàs, "Los retos actuales del gobierno local: repolitización, diversificación, interiorización", en Baño León, José María (coord.), *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, Iustel, 2016, vol. II, pp. 1989 y ss.

37. *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 del Gobierno Local, núm. 19, 2015. También, Ridao, Joan y García, Alfons, "La elección directa del alcalde por los vecinos. Criterios para un régimen presidencialista en los Gobiernos municipales", *REALA*. Nueva Época, núm. 3, 2015.

rios objetivos 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, 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*.

Es ya una necesidad imperiosa 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 dinámica de la reforma electoral local contenga una apuesta contra el uniformismo excesivo del régimen local, tantas veces denunciado, 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. Ambas posibilidades están presentes en diversos ordenamientos europeos[38].

Debe advertirse, finalmente, que los debates acerca de la reforma electoral no se circunscriben al municipio, sino que también se extienden a las entidades locales de ámbito supramunicipal. De entrada y principalmente en relación con las provincias. Es ya un clásico la discusión acerca de la conveniencia de introducir la elección directa en las diputaciones provinciales. No nos detendremos ahora en ello. Solamente recordaremos la necesidad, en este punto, de conectar el sistema de elección con el tipo de función atribuida a la entidad. De esta manera, es coherente el mantenimiento de un sistema de legitimidad democrática indirecta, como el actual, si se configura la provincia como un ente instrumental, al servicio de los municipios, atribuyéndole como funciones esenciales la

38. *Vid.* Mahíllo 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*, 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.

de asistencia y cooperación y la de coordinación. En cambio, la decisión de encomendarle competencias sustantivas, cuyo ejercicio se traduzca en la efectiva prestación de servicios directamente a los ciudadanos, debería abogar a favor de la introducción de una legitimidad democrática directa.

Algo similar puede predicarse, con las matizaciones necesarias, de las áreas metropolitanas, en atención a que se configuren como municipios metropolitanos o bien como una agrupación necesaria de los municipios que integren el territorio metropolitano. También aquí las diversas experiencias recientes en Francia y en Italia ofrecen elementos de contraste a ser tomados en consideración[39].

## 6
## La insuficiente garantía de la autonomía local

La efectividad del reconocimiento de autonomía local requiere el establecimiento de mecanismos de garantía suficientes. Esta es, sin duda, una asignatura pendiente. Ejemplo claro de ello es la valoración negativa que deben merecer dos de estos mecanismos: el conflicto en defensa de la autonomía local, y los órganos estatutarios de participación de las entidades locales en la toma de las decisiones autonómicas que les afecten.

### 6.1
### El conflicto en defensa de la autonomía local

La concepción de la autonomía local como una garantía institucional frente al legislador necesitaba de un instrumento que completara la protección de la posición jurídica de los municipios frente a dicho legislador, esto es, hacía falta establecer un mecanismo procesal ante el Tribunal Constitucional. Había sido ampliamente reclamado por la doctrina y por la FEMP y se habían propuesto muy diversas soluciones, desde un específico recurso de protección constitucional de la autonomía local[40] hasta una específica legitimación en el recurso de inconstitucionalidad, pasando por una específica cuestión de inconstitucionalidad de autonomía local[41], entre otras.

39. *Vid.*, recientemente, Font i Llovet, Tomàs, "Els governs locals intermedis i la seva projecció metropolitana", en *Revista Catalana de Dret P*úblic, n.º 57, 2018, pp. 32 y ss.

40. Font i Llovet, Tomàs, "El recurso de protección constitucional de la autonomía local", en VV. AA., *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, INAP, Madrid, 1999, pp. 89-121.

41. *Vid.* VV. AA., *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, citado, con propuestas, además de la citada, de García Roca, Pérez Tremps, Morell Ocaña y Parejo

La solución finalmente introducida por la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en virtud de la Ley orgánica 7/1999, en el contexto del denominado Pacto Local, fue la de crear un nuevo proceso, el conflicto en defensa de la autonomía local. En aquel momento existía en el Tribunal Constitucional un síndrome de desbordamiento –por los recursos de amparo–, de manera que se prodigaron los esfuerzos para evitar a toda costa que el nuevo proceso en defensa de la autonomía local fuera una puerta abierta al fuego indiscriminado por parte de los 8000 municipios españoles. Por ello, su regulación es extremadamente restrictiva en cuanto a legitimación –que es colectiva–, y compleja en cuanto a procedimiento –adopción de acuerdos municipales con quórum reforzado, intervención previa de órganos consultivos– y efectos del proceso –doble sentencia de lesión de la autonomía local y de inconstitucionalidad–, lo que suscitó ya desde el primer momento serias dudas y reservas sobre la funcionalidad del mecanismo[42].

Hay que decir que la virtualidad efectiva del conflicto desde su implantación ha sido literalmente nula. En efecto, un completo análisis retrospectivo[43] indica lo siguiente: "treinta conflictos formalizados en dieciocho años, de los que –a la espera de que se dicte resolución definitiva en el conflicto tramitado con el número 4292-2014– solo once han finalizado por sentencia, y únicamente en siete casos esa sentencia ha examinado el fondo de la cuestión suscitada en el correspondiente conflicto. Ninguna de estas once sentencias contiene un fallo estimatorio del conflicto. Dicho de otro modo, en dieciocho años de existencia, el cauce procesal abierto por la Ley Orgánica 7/1999 ha carecido de efecto útil, pues no ha servido para reparar ninguna lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada".

Las cifras hablan por sí solas. A ellas cabe añadir otro dato de gran interés. La introducción del conflicto sobre autonomía local significó una importante novedad en el sistema político interno de las comunidades autónomas, en la medida en que sus leyes, que hasta entonces solo podían ser impugnadas "desde fuera" mediante recurso de inconstitucionalidad por órganos estatales,

Alfonso, que se insertan en los trabajos preparatorios del anteproyecto de ley. En el *Anuario del Gobierno Local* de 1997 se incluyen varios trabajos de Rodriguez-Zapata, González Beilfuss y García Morales.

42. Entre otros, Garcia Roca, J., "La primera sentencia sobre el conflicto en defensa de la autonomía local (STC 240/2006): una ocasión perdida", en *Cuadernos de Derecho Local* (QDL), 13, 2007, pp. 14-23; Fernández Farreres, G., "El conflicto de defensa de la autonomía local: justificación, configuración jurídica y funcionalidad", en *Anuario del Gobierno Local 2001,* pp. 55-77; Cabello Fernández, M.ª D., *El conflicto en defensa de la autonomía local*, Civitas, Madrid, 2003.

43. Pomed, L., "El conflicto en defensa de la autonomía local", *Anuario del Gobierno Local 2017*.

y no por las minorías parlamentarias de la propia comunidad, podían ahora ser impugnadas "desde dentro", desde el interior de su sistema político territorial, por sus propios municipios, quedando así "descubierta la retaguardia" del sistema político interno de las comunidades autónomas[44]. Pues bien, 20 de los 30 conflictos planteados a lo largo de todos estos años lo han sido frente a leyes autonómicas y, muchas de ellas, son leyes de caso único. De modo que, al menos, ha aumentado el nivel de relación, aún conflictual, entre el legislador autonómico y su propio sistema local, signo claro de la "preferencia relacional" de lo autonómico con lo local.

Pero más allá de este efecto colateral, lo cierto es que el conflicto en defensa de la autonomía local puede considerarse "un experimento constitucional fallido"[45]. El Pacto Local de finales de los años 90 tuvo un precio, y fue la inoperancia del producto –defectuoso– que se ofreció al mundo local a cambio de evitar el incremento competencial de los municipios y la mejora de la financiación local que reclamaba el mundo local.

Se trata, en consecuencia, de una pieza del mecanismo, una pieza importante, que no funciona. Externamente podrá parecer a alguien que esa deficiencia no afecta al funcionamiento del sistema general de la autonomía local y, sin embargo, las consecuencias negativas de su ausencia cantan por sí solas. Es imprescindible reformular la vía de protección constitucional de la autonomía local, reformulación que posiblemente no podrá ser verdaderamente coherente si no es mediante una reforma constitucional.

### 6.2
### Los órganos estatutarios de participación de las entidades locales en la toma de las decisiones autonómicas que les afecten

La autonomía local se proyecta también hacia el exterior de la gestión local, para alcanzar a la capacidad de las entidades locales, especialmente de los municipios, de defender sus intereses en instancias "superiores" e incluso participar en la elaboración de las leyes y las decisiones que pueden afectar-

44. Font i Llovet, Tomàs, "La autonomía local a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio", *Anuario del Gobierno Local 1998*; después, Font i Llovet, Tomàs, *Gobierno local y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2008.

45. Fossas Espadaler, Enric, "El conflicto en defensa de la autonomía local: un experimento constitucional fallido", en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Jordi Solé Tura*, Cortes Generales-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Universidad de Barcelona-Ayuntamiento de Mollet del Vallès, Madrid, 2008, pp. 549 y ss.; también en Pérez Tremps, Pablo (coord.), *La Reforma del Tribunal constitucional. Actas del V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 903-923.

les directamente. Así lo dispone el art. 4.6 de la Carta Europea de Autonomía Local, y lo ha reiterado el Consejo de Europa en la Recomendación de su Congreso de Poderes Locales y Regionales núm. 171, de 2 de junio de 2005.

Bajo el punto de vista orgánico, ello se ha traducido tradicionalmente en la participación de los municipios en las estructuras estatal y autonómica. En el caso del Estado, a través de la Comisión Nacional de Administración Local, y en el caso de las comunidades autónomas, a través de los correspondientes órganos mixtos de cooperación. La insuficiencia de estos medios propició que, en la dinámica de reforma de los estatutos de autonomía desarrollada a partir de 2005 (así en los estatutos de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía, Castilla y León, Aragón), se introdujera en los nuevos textos la figura de los Consejos de Gobiernos Locales o de Autonomía Local dotados ya de relevancia estatutaria y con una posición, en principio, más potente[46].

Bajo diversas formulaciones organizativas –composición exclusivamente local o mixta– y con contenidos funcionales diferentes, la correspondiente legislación autonómica ha creado y establecido dichos Consejos que, no obstante, no siempre han encontrado una adecuada configuración[47]. La posición de los partidos políticos ha sido reacia a compartir el protagonismo parlamentario con órganos de origen al menos formalmente distinto. A ello deben sumarse las fuertes reticencias que frente a este tipo de órganos han mostrado las asociaciones municipalistas, ante el temor de perder su protagonismo en los procesos de interlocución. En cualquier caso, todo ello ha provocado que dichos Consejos tampoco hayan brillado por su efectividad dentro del entramado institucional. En el fondo, ha habido de nuevo una prevención frente al riesgo de fortalecer un contrapoder local dentro del sistema autonómico.

De forma parecida a lo que ha sucedido con el conflicto en defensa de la autonomía local, los órganos de participación local en las comunidades autónomas no han dado hasta la fecha el fruto esperado de reforzar y complementar, por una vía participativa potente, la protección constitucional de la autonomía local. Habrá que pensar, pues, en su actualización. La cuestión es todavía más necesaria en la medida en que, en la actual legislatura, la ac-

46. Vilalta Reixach, Marc, *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las comunidades autónomas*, Iustel, 2007; Font i Llovet, Tomàs y Vilalta Reixach, Marc, "Los órganos de participación local en las comunidades autónomas", en Muñoz Machado, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Iustel, 3.ª ed., 2011, tomo II, pp. 1717 y ss., y la bibliografía allí citada.

47. Toscano Gil, Francisco y Vilalta Reixach, Marc, "El Consejo Andaluz de Concertación Local: una oportunidad perdida para la autonomía local en Andalucía", *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, 70, 2008, pp. 97 y ss.

tuación del Gobierno surgido a consecuencia de la moción de censura contra el presidente Rajoy, por su situación de minoría parlamentaria, debe recurrir frecuentemente a la figura del decreto ley, lo que dificulta aún más una articulación efectiva de la participación del mundo local en la toma de decisiones políticas que le afectan.

## 7
## La Carta Europea de Autonomía Local

Como colofón al balance de la posición constitucional del Gobierno local en estos cuarenta años debe hacerse una sucinta referencia a los treinta años de la entrada en vigor de la CEAL en España, que se produjo el 1 de marzo de 1989. En las páginas anteriores ya se ha hecho alusión a diversos aspectos de la CEAL y a su incidencia en nuestro ordenamiento local.

En este momento 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[48], primero por la jurisdicción ordinaria[49] y posteriormente por el propio Tribunal Constitucional[50]. 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 signi-

48. La bibliografía es amplia y con posiciones diversas. Entre muchos otros, Merloni, F., "La Carta Europea de la Autonomía Local y su recepción en Italia y España", en *Anuario del Gobierno Local 2010. Tribunal Constitucional, desarrollos estatutarios y Gobiernos locales*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, Barcelona, 2011, pp. 489-519; Almeida, M. (coord.), *Dereito: Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, núm. Extraordinario 1, 2016, dedicado al *XXX aniversario de la Carta europea de la autonomía local*; Lasagabaster Herrarte, I., *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Iustel, 2007; Ortega, L., "La Carta Europea de Autonomía Local y el ordenamiento local español", *REALA*, 259, 1993; Fernández Farreres, G., "La Carta Europea de la Autonomía Local en el sistema de fuentes del Derecho español. Una reflexión crítica", en Caamaño, F. (coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003; Velasco Caballero, F., *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, 2009, pp. 73 y ss.

49. *Vid.* Fernández Montalvo, R., "La presencia de la Carta Europea de Autonomía Local en los pronunciamientos jurisprudenciales sobre autonomía local de 2004", en *Anuario del Gobierno Local 2004*; Bandrés Sánchez-Cruzat, J. M., "La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo", *Cuadernos de Derecho Local* (*QDL*), 20, 2009.

50. Medina Alcoz, L., "El valor jurídico efectivo de la Carta Europea de Autonomía Local a la luz de su aplicación e interpretación por el Tribunal Constitucional", en Font i Llovet, T. (dir.) y Vilalta Reixach, M. (coord.), *Autonomía y democracia local. La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas*, de próxima publicación, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2019.

ficado 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 artículo 84.3 llegaría a positivizar el principio de subsidiariedad, "de acuerdo con lo establecido por 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.

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, esta 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[51].

Por su parte, en la Recomendación 336 (2013), se 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, se 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 "reformar 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 y ratificar en un futuro próximo el Protocolo adicional a la Carta Europea de Autogo-

51. *Vid.* el texto de la Recomendación en Marsal i Ferret, Marc, "La Recomendación del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa sobre la democracia local y regional en España", *Anuario del Gobierno Local 2003*, pp. 357 y ss.

bierno Local sobre el derecho a participar en los asuntos de una autoridad local (CETS n.º 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 de 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 de 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, de 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, generaron un amplio debate en la doctrina[52]. La Sentencia de la Corte Constitucional italiana n.º 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"[53]. 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 sustancial de la exigencia de una efectiva representatividad res-

52. *Vid.* una exposición en Tubertini, C., "Le provincie", en Almeida Cerreda, M., Tubertini, C. y Costa Gonçalves, P. (dirs.), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, citado, pp. 429 y ss.; específicamente, Boggero, G., "Il diritto all'elezione diretta negli Enti locali tra Carta europea dell'autonomia locale e convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo la c.d. legge Delrio", en *Istituzioni del federalismo*, núm. 3, 2014, pp. 573 y ss.

53. Tubertini, C., "Le provincie", cit., p. 446.

pecto 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[54]. 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[55] 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.

54. Costa, P., "La Carta europea dell'autonomia locale tra postdemocrazia e iperdemocrazia. Appunti per una rilettura giuridica, alla luce della giurisprudenza costituzionale", en *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1, 2018, pp. 63 y ss. En España, por poner un ejemplo, la STC 132/2012, de19 de junio, sobre los consejos insulares de Baleares, 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. Lo cierto es que España, como es sabido, hizo constar en el Instrumento de ratificación de la CEAL de 20 de enero de 1988 una declaración sobre la no aplicación de la elección directa prevista en el art. 3.2 CEAL "a todas les entidades previstas en los arts. 140 y 141 de la Constitución", en clara referencia a la elección de segundo grado de las diputaciones provinciales.

55. Se anuncia así a grandes rasgos el contenido del libro: Font i Llovet, T. (dir.) y Vilalta Reixach, M. (coord.), *Autonomía y democracia local. La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas*, de próxima publicación, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2019.