Prólogo

La reforma constitucional de la autonomía local: una asignatura todavía pendiente

Alfredo Galán Galán

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona. Director de la Fundación Democracia y Gobierno Local

SUMARIO. 1. Los Gobiernos locales como parte del modelo constitucional de organización territorial del poder público. 2. La escasa regulación constitucional de la autonomía local. 3. El diagnóstico de la situación actual del Gobierno local en España. 4. La esperada reforma de la autonomía local. 5. Una contribución relevante: el libro sobre las "Garantías y límites de la autonomía local".

1. Los Gobiernos locales como parte del modelo constitucional de organización territorial del poder público

La Constitución Española optó en el año 1978 por un modelo de Estado territorialmente descentralizado (artículo 2 y título VIII). Ello supuso una descentralización territorial del poder público, esto es, una distribución del poder público desde un punto de vista territorial.

En concreto, el modelo constitucional de Estado distribuye el poder público en tres niveles territoriales de gobierno: el nivel central (estatal), el nivel intermedio (regional o autonómico) y el nivel local. La necesidad constitucional de los tres niveles indicados se refleja en la dicción del artículo 137 de la Constitución: "El Estado se organiza territorialmente

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan".

Se ha destacado con acierto que el texto constitucional utiliza el término "Estado" de una forma un tanto imprecisa, puesto que, en ocasiones, no se refiere a un concreto nivel territorial de gobierno, sino a la suma de todos los existentes. Así lo ha destacado tempranamente el Tribunal Constitucional, afirmando la "utilización claramente anfibológica" que hace la Constitución del término "Estado", lo que "puede originar algún equívoco". En efecto, según el alto tribunal, el legislador constituyente ha empleado aquella palabra con dos significados distintos, uno amplio, que engloba a la totalidad de los poderes públicos, y otro más restringido, limitado al conjunto de las instituciones generales o centrales: "Es obvio, para comenzar, que el término Estado es objeto en el texto constitucional de una utilización claramente anfibológica. En ocasiones (así, arts. 1, 56, 137 y en la propia rúbrica de su Título VIII, por mencionar sólo 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 arts. 3.1, 149, 150), por Estado se entiende sólo 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 territoriales 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" (fundamento jurídico 5 de la STC 32/1981). Esta doctrina es reiterada en posteriores sentencias del mismo Tribunal Constitucional, como las SSTC 56/1990, fundamento jurídico 7c, y 31/2010, fundamento jurídico 13. Cabe destacar de esta última, como novedad, la afirmación de que las denominaciones más apropiadas son las de "Estado español", para referirse a la acepción del Estado en sentido amplio, y "Estado central", para aludirlo en sentido estricto. En definitiva, el artículo 137 de la Constitución debe ser interpretado de una manera similar a como lo es el artículo 114 de la Constitución Italiana, dotado de una redacción más acertada: "*La Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo stato*". Con este literal se visualiza más claramente que el todo (la República) está compuesta por tres niveles territoriales de gobierno distintos: el nivel estatal (Estado), el nivel intermedio (regiones) y el nivel local (municipios, provincias y ciudades metropolitanas).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

De la regulación constitucional expuesta, tal y como ha sido interpretada por nuestra jurisprudencia constitucional, cabe derivar algunas conclusiones relevantes para los Gobiernos locales en nuestro país.

De entrada, la garantía constitucional de la existencia de un nivel territorial de gobierno local o, si se prefiere, de un nivel local de gobierno. El Tribunal Constitucional, de manera reiterada, ha recordado el carácter compuesto del Estado desde un punto de vista territorial, afirmando que la Constitución maneja una "concepción amplia y compleja del Estado" (STC 4/1981, fundamento jurídico 3), una "concepción del Estado como organización compleja" (STC 4/1981, fundamento jurídico 9), que estamos ante una "institución compleja" (STC 29/1981, fundamento jurídico 5), que la nuestra es una "forma compuesta de Estado" (STC 35/1982, fundamento jurídico 2) o que el Estado tiene una "estructura interna plural o compuesta" (STC 225/1993, fundamento jurídico 5). Pues bien, dentro de esa estructura compleja es constitucionalmente imperativa la inclusión del nivel propio de los Gobiernos locales.

En segundo término, la existencia de una suerte de reserva constitucional de poder local. En este punto, conviene recordar la doctrina del Tribunal Constitucional según la cual de la Constitución se deriva una distribución vertical del poder público entre el Estado, las comunidades autónomas y los entes locales. Así se afirma ya con gran claridad, por ejemplo, en la STC 32/1981: "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" (fundamento jurídico 3). En definitiva, el legislador constituyente ha garantizado que una parte del poder público deba necesariamente residenciarse en el nivel local, esto es, que corresponda a los Gobiernos locales. Dicho esto, debe añadirse seguidamente que, dada la escasa regulación constitucional sobre los Gobiernos locales, no hay una concreción de esa reserva constitucional de poder local. En particular, el texto constitucional no ha precisado lo suficiente los siguientes aspectos: el contenido del poder público reservado a las entidades locales; los mecanismos de garantía de esa reserva; y las reglas para el reparto del poder público reservado entre la pluralidad de tipos de entidades locales existentes. La consecuencia es que la concreción de la reserva constitucional de poder local se ha dejado en manos del legislador infraconstitucional, tanto del legislador ordinario –estatal y autonómico, en atención al reparto competencial sobre la materia local– como, especialmente ahora, tras la última oleada de procesos de reforma,

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

del legislador estatutario. La opción constitucional de deferir la toma de estas decisiones al legislador infraconstitucional se ha demostrado en la práctica, desde la perspectiva de la defensa del interés local, como insatisfactoria. De ahí, precisamente, que se defienda, desde el propio mundo local, la reforma del texto constitucional para dotarlo de una mayor densidad regulatoria de los Gobiernos locales.

En tercer y último lugar, de la doble acepción de la noción de Estado, se concluye que es con ambas con las que debe guardar relación el nivel local de gobierno. Por lo pronto, con su noción amplia. Si esta acepción engloba a la totalidad de los poderes públicos, necesariamente incluirá al nivel local. De lo que resulta que las entidades locales forman parte del Estado en sentido amplio. En otras palabras, en este sentido son Estado. No pueden no serlo. Complementariamente, se relacionan también con el Estado entendido en un sentido más estricto, como suma de las instituciones generales o centrales. Es aquí donde se plantea la tradicional discusión sobre el modelo bifronte de nuestro régimen local, que tiene su origen en la aceptación de la existencia de una competencia compartida entre el Estado y las comunidades autónomas sobre la materia régimen local.

2. La escasa regulación constitucional de la autonomía local

La regulación constitucional del nivel local de gobierno es muy escasa. De ahí la necesidad de completarla con las regulaciones contenidas en el resto del bloque de constitucionalidad, especialmente tras las últimas reformas de los estatutos de autonomía, que han incorporado una regulación mucho más densa en la materia. Por lo demás, juega aquí un papel clave la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En efecto, no es posible un correcto entendimiento de esa regulación constitucional sin conocer cómo ha sido interpretada por el alto tribunal, que ha establecido una doctrina muy estable, esto es, que ha experimentado pocos cambios o matizaciones a lo largo del tiempo.

Las decisiones constitucionales sobre el nivel local de gobierno han sido adoptadas desde una perspectiva tanto competencial como sustantiva.

La regulación constitucional de tipo competencial no se refiere a la garantía de un nivel competencial mínimo de las entidades locales, cosa inexistente en el texto constitucional, sino al establecimiento de reglas de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas sobre

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

la materia relativa a dichas entidades. Este reparto obedece a la carencia de potestad legislativa –en sentido formal– de las entidades locales, de manera que la legislación sobre ellas –y su ejecución– se distribuye entre los niveles de gobierno territorialmente superiores.

Es esta una regulación técnicamente mejorable y que ha dado pie a encendidos debates doctrinales acerca del carácter bifronte del régimen local o a su interiorización autonómica. En realidad, la Constitución se limita a contener una referencia al mundo local en su artículo 148.1.2, afirmando que las comunidades autónomas pueden asumir competencias sobre la materia siguiente: "Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local". Es sabido el alcance limitado y temporal de este precepto constitucional. Por otro lado, no encontramos mención expresa en el artículo 149.1 de la Constitución, si bien, con apoyo en la jurisprudencia constitucional, en relación con su número 18, se ha considerado que el régimen local es una submateria contenida implícitamente en la materia "bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas".

La regulación constitucional sustantiva puede ordenarse en torno a la toma de tres tipos de decisiones sobre el nivel local de gobierno: las relativas al mapa local, al municipio y a la provincia.

De entrada, las relativas al mapa local. Desde esta perspectiva, son dos las decisiones tomadas por el legislador constituyente. Por un lado, el reconocimiento de determinados tipos de entidades locales que, de esta manera, se erigen en entidades de existencia constitucionalmente necesaria: municipio, provincia e isla (en los archipiélagos). Al margen, podrán crearse más tipos de entidades locales, pero su existencia no estará garantizada por la Constitución, sino por la norma infraconstitucional de creación (estatuto de autonomía o legislación ordinaria, sea estatal o autonómica). Esta distinción ha sido utilizada en diversas ocasiones por el Tribunal Constitucional para la justificación de tratos diferenciados, por ejemplo, a la hora de reconocer un mayor alcance de las bases estatales sobre las entidades locales constitucionalmente necesarias y, paralelamente, para afirmar un mayor grado de interiorización autonómica de las no necesarias. Por otro lado, y en estrecha conexión, el reconocimiento de una pluralidad dentro del nivel local de gobierno. En concreto, del texto constitucional se deriva la existencia de dos subniveles territoriales: el nivel municipal, integrado por un único tipo de entidad local (municipio), y el nivel

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

supramunicipal, compuesto, a su vez, por una pluralidad de tipos de entidades locales, de ámbitos territoriales diversos (provincia, isla y agrupaciones de municipios diferentes de la provincia). Cabe advertir que no está constitucionalmente previsto un nivel inframunicipal, integrado actualmente por las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, cuya naturaleza jurídica se ha visto afectada en la última reforma de la legislación básica estatal.

El segundo grupo de decisiones constitucionales versan sobre el municipio (artículos 137 y 140). Estas decisiones son, en breve, las siguientes: garantía constitucional de la autonomía municipal; garantía constitucional de la legitimación democrática del municipio, si bien de manera desigual en atención a que se trate de los concejales que componen el pleno municipal (legitimación democrática directa, esto es, elección directa), o bien del alcalde (con uso de una fórmula abierta: "Los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos", es decir, dando cabida tanto a un modelo de legitimación democrática indirecta como directa); reconocimiento del ayuntamiento, integrado por alcalde y concejales, como la institución de gobierno y administración del municipio; y admisión de regímenes municipales especiales, en tanto que ya se reconoce expresamente uno, en concreto, el del concejo abierto.

El tercer y último grupo de decisiones constitucionales se refieren a la provincia (artículos 137 y 141). Estas decisiones, expuestas de manera rápida, son las siguientes: reconocimiento de diferentes dimensiones de la provincia (tipo de entidad local, división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado y circunscripción electoral); establecimiento del requisito de la aprobación por ley orgánica de Cortes Generales para proceder a "cualquier alteración de los límites provinciales"; garantía constitucional de la autonomía provincial, referida, claro está, al tipo de entidad local; garantía únicamente del "carácter representativo" de la provincia, desde el punto de vista de su legitimación; el reconocimiento de las "diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo" como la institución de gobierno y administración de la provincia; y la configuración de su naturaleza como "agrupación de municipios", lo que pone claramente en relación a la provincia con el municipio, subrayando su carácter instrumental o vicarial.

3. El diagnóstico de la situación actual del Gobierno local en España

Hace menos de un lustro que coincidió la conmemoración del aniversario de dos eventos de honda significación para el mundo local: los cuarenta años de

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

la aprobación de la Constitución y los treinta años de la ratificación por España de la Carta Europea de Autonomía Local. Aquella fue una buena excusa para intentar un balance del gobierno local: hacer un diagnóstico de la situación presente y formular propuestas de mejora futuras. Con esa ocasión, y en ese empeño, la Fundación Democracia y Gobierno Local impulsó actividades diversas, que cristalizaron en destacadas publicaciones. Pero lo cierto es que esa labor reflexiva debe ser permanente. Porque permanentes son las necesidades del mundo local y sus reivindicaciones para satisfacerlas.

La experiencia de los años transcurridos desde la aprobación del texto constitucional demuestra, en nuestra opinión, que no fue acertada la decisión del legislador constituyente de dejar tan libremente en manos del legislador infraconstitucional la determinación de la reserva constitucional de poder local. Prueba de ello es la reivindicación constante desde el propio mundo local, especialmente desde el municipalismo, de una mejora regulatoria. Mejora que debe traducirse en un robustecimiento de la posición de los Gobiernos locales, valorado no solamente en términos cuantitativos, sino también cualitativos. Caber advertir, por lo demás, que algunas de las reformas experimentadas durante este tiempo, por ejemplo, la operada a través de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, no obedece a esta lógica, sino a otra bien distinta y, en gran medida, contradictoria con las reclamaciones locales.

No son estos la sede ni el momento adecuados para llevar a cabo un diagnóstico detallado de la situación actual del gobierno local en España. Esta es la meta fijada para otras ambiciosas iniciativas impulsadas por nuestra Fundación. Baste ahora con destacar, a modo de recordatorio, los titulares de algunos de los principales problemas que continúan a la espera de una adecuada solución normativa. A efectos expositivos, estas carencias pueden agruparse en torno a los siguientes ejes: el reparto de competencias sobre la materia régimen local, la planta local, la autonomía local, la financiación local y la democracia local.

Ya se ha apuntado con anterioridad lo difícil que ha sido y sigue siendo el reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas sobre los Gobiernos locales. En el fondo, lo que subyace es la complicada articulación de la relación entre las entidades locales, por un lado, y el Estado y las comunidades autónomas, por el otro. En breve, son dos las tesis que se han enfrentado. Una primera que defiende la sustantividad propia del nivel local de gobierno, no interiorizado dentro de ningún otro. Una sustantividad que

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

vendría garantizada por el reconocimiento constitucional (y luego estatutario) de la autonomía local. Frente a ella, una segunda tesis, siguiendo el modelo propio de los Estados federales, mantiene la interiorización autonómica del régimen local. Las consecuencias prácticas de mantener una u otra posición son muchas y de importancia. Así, en el ámbito de las relaciones interadministrativas (piénsese, por ejemplo, en la atribución de competencias o en el otorgamiento de subvenciones u otras fuentes de financiación). Según la tesis mantenida, se afirmará que los Gobiernos locales pueden relacionarse directamente y con normalidad tanto con el Estado como con las comunidades autónomas, o bien, en cambio, que solo deben relacionarse con su comunidad autónoma, de manera que la relación con el Estado no será directa, sino siempre mediatizada por esa comunidad. Por supuesto, habrá también quien mantenga posiciones más intermedias, como defender que la relación de las entidades locales no es exclusiva, pero sí preferente con el nivel autonómico. Otras consecuencias de la distinción se proyectan, claro está, sobre el reparto de competencias en materia de régimen local. Según la tesis en que uno se inscriba, en efecto, se sostendrá la existencia de una competencia compartida entre el Estado y la comunidad autónoma (régimen bifronte, en terminología de nuestro Tribunal Constitucional), o bien una atribución competencial exclusiva –al menos tendencialmente– a la comunidad autónoma que así lo haya decidido en su estatuto de autonomía, configurándose la materia, en este último caso, como una cuestión intracomunitaria.

La planta local, en segundo lugar, es fuente inagotable de problemas. El punto de partida aquí debería ser el entendimiento de que todas las entidades locales forman un "sistema" y que, por lo tanto, lo que debe configurarse es un sistema de gobierno local. Para ello, es preciso decidir un "modelo", esto es, un modelo de gobierno local. Modelo que, obviamente, debe ser coherente. Para ello, debe tenerse presente que se trata de un sistema multinivel, puesto que la peculiaridad del nivel local de gobierno es que, a su vez, está compuesto por una pluralidad de subniveles (municipal, supramunicipal e inframunicipal), y que la relación entre todos ellos debe girar en torno a la idea de la posición central del municipio.

Dentro de la planta local, destacan los retos que tiene planteado el nivel municipal. Tradicionalmente se ha prestado atención a los desafíos tanto de los pequeños municipios de carácter rural (así, despoblación, falta de capacidad de gestión y fusión) como de las grandes aglomeraciones urbanas (entre otros, fenómenos metropolitanos, ciudades inteligentes, ciudades refugio, redes de ciudades y protagonismo internacional). Sin desconocer la realidad

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

de los retos indicados, es nuestra opinión que esa visión sesgada, que analiza los problemas de cada tipo de municipio como si fueran compartimentos estancos, debe ser superada por un análisis más de conjunto e integrador. Ejemplo de lo que decimos es el sentido que debe darse al concepto de reto demográfico, de gran protagonismo en la actual agenda política. Identificado hoy exclusivamente con la problemática específica del pequeño municipio y del municipio en riesgo de despoblación, esta noción, sin embargo, debe ampliarse para abarcar el total de las cuestiones que suscita el ejercicio de las políticas públicas en atención al territorio y la densidad de población. Solamente así se podrán visualizar correctamente las interacciones que existen entre todos los núcleos de población, con independencia de su tamaño, sin descuidar ninguno de ellos. Piénsese, a título de ejemplo, el papel clave que debe reconocerse a las ciudades de tamaño intermedio, frecuentemente olvidadas en los análisis al uso, a la hora de fijar la población de los municipios pequeños de su área de influencia.

Son también muchos y variados los retos del nivel supramunicipal. De entrada, la consecución de una adecuada articulación competencial de la pluralidad de entidades locales de ámbito supramunicipal que evite solapamientos y duplicidades no queridas. Otros vinculados a la provincia, como la fijación clara del tipo de funciones que se le quieran encomendar (instrumentales o sustantivas), lo que conducirá a determinar la clase de competencias y el tipo de legitimación. O bien los relativos a los fenómenos metropolitanos, empezando por la decisión acerca de su naturaleza jurídica (municipio metropolitano o tipo de entidad local con sustantividad propia), lo que se vinculará igualmente a la clase de competencia a atribuir y el tipo de legitimación que ostentará.

Un tercer grupo de problemas pendientes se refiere a la autonomía local. Sería agotador hacer un examen pormenorizado de las cuestiones planteadas durante la vigencia de la Constitución y que todavía hoy siguen pendientes. Para empezar, el propio concepto constitucional de autonomía local. Como es sabido, el Tribunal Constitucional ha mantenido la tesis germánica de la garantía institucional. Concepción esta que se ha demostrado insuficiente para asegurar una adecuada garantía de la autonomía, en tanto que se erige solamente como un límite negativo al legislador (no desconocer la institución). Para su superación se han barajado propuestas alternativas: el entendimiento de la autonomía local como garantía constitucional, como principio constitucional o como mandato de optimización dirigido al legislador. Hay que advertir, no obstante, que ninguna de ellas ha sido asumida como propia por nuestra jurisprudencia constitucional.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

Especialmente interesante ha sido la evolución observada en relación con la naturaleza jurídica de la autonomía local. En un principio, siguiendo a una destacada doctrina administrativista, el Tribunal Constitucional la configuró como una autonomía administrativa –"meramente administrativa"– en contraposición con la propia de las comunidades autónomas, que era calificada de autonomía política. El carácter político de la autonomía local, sin embargo, se ha ido abriendo paso progresivamente tanto en la doctrina científica como en la jurisprudencia constitucional. Este cambio responde bien a la percepción de las entidades locales como Gobiernos de naturaleza política, dotados de una capacidad de dirección política propia. Lo que ha tenido plasmación, no sin retrocesos, en el terreno simbólico, por ejemplo, en la denominación adoptada en las reformas legislativas en la materia, que ha oscilado entre el empleo de la expresión "Administración local" y aquella otra de "Gobierno local".

El carácter político de la autonomía local ha tenido amplia repercusión en ámbitos muy diversos. Entre otros, en la determinación del contenido de esa autonomía. De la jurisprudencia constitucional se deriva la existencia de un contenido mínimo o necesario, constitucionalmente garantizado. Cada uno de los cuales ha planteado una problemática específica. De entrada, un contenido normativo: la potestad normativa local. La determinación de la posición ordinamental de las normas locales, en especial, de las normas municipales, dadas sus características de ser normas de autonomía y normas dotadas de legitimación democrática directa, sigue constituyendo un debate abierto. No obstante, la peculiar posición de esas normas en el sistema de fuentes del derecho ya ha encontrado alguna manifestación relevante, con apoyo jurisprudencial, como es el entendimiento del principio de legalidad como principio de vinculación negativa a la ley y la aceptación de la modulación de las exigencias de la reserva de ley cuando la norma infralegal en presencia es una norma municipal (en materias tan destacadas como son la sancionadora o la tributaria). También son contenidos mínimos constitucionalmente asegurados el organizativo (potestad de autoorganización local) y el competencial. De este último se ha reclamado constantemente la necesidad de asegurar una atribución competencial suficiente a los Gobiernos locales. Suficiencia que debe ser valorada tanto en términos cuantitativos como también cualitativos. La garantía de competencias locales de calidad suficiente, en efecto, constituye un elemento esencial para una correcta garantía del contenido competencial de la autonomía local. Para conseguirlo, son precisos algunos logros. En primer término, las competencias atribuidas deben serlo con el carácter de propias.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

Solamente las competencias propias –en sentido técnico– están vinculadas a la autonomía y son capaces de satisfacer las exigencias de su contenido competencial. Con la consecuencia de que la atribución de competencias propias a los Gobiernos locales no puede ser sustituida por competencias delegadas o bien por el establecimiento de mecanismos de participación local en el ejercicio de competencias ajenas. En segundo lugar, debe tratarse de competencias no intervenidas, en la medida en que la autonomía supone el reconocimiento de un ámbito de decisión propio, aunque, también es cierto, son decisiones que se adoptan bajo la propia responsabilidad. Desde esta perspectiva, debe analizarse el alcance de los controles establecidos sobre las entidades locales (control de legalidad frente al control de oportunidad) y de los mecanismos imperativos de coordinación. En tercer lugar, hay que subrayar el vínculo esencial entre competencia y financiación. La distinción entre ambas nociones, tan común entre nosotros, peca de artificial, en tanto que son dos caras de una misma moneda. La financiación debe ser entendida, de este modo, como un elemento más del propio concepto de competencia: para que la atribución competencial sea efectiva, la entidad destinataria debe disponer de los medios necesarios para su ejercicio, incluidos los económicos. Por finalizar el tema competencial, es de obligada mención la discusión que arrastramos, cambios legislativos incluidos, acerca de la necesidad o conveniencia del establecimiento de cláusulas generales de competencia en favor de las entidades locales, particularmente de los municipios, ya sean cláusulas de competencia general o bien de competencia complementaria.

Los problemas que afectan a la autonomía local también se refieren a su aseguramiento. Existe un acuerdo generalizado de que hay actualmente una garantía insuficiente. En concreto, se hace una valoración negativa de los dos siguientes mecanismos de garantía. Por un lado, del conflicto en defensa de la autonomía local, inoperante en la práctica y a la espera de su reforma legal. Por otro lado, de los órganos estatutarios de participación de las entidades locales en la toma de las decisiones autonómicas que les afecten, cuyo funcionamiento en la práctica ha sido también bastante decepcionante.

Por no alargar más la retahíla de deberes pendientes en el mundo local, baste finalmente con mencionar, en cuarto y quinto lugar, la subsistencia de problemas respecto a la financiación y la democracia locales. Al clamor por una necesaria reforma de las Haciendas locales se ha sumado la desazón provocada por las consecuencias económicas de recientes sentencias del Tribunal Constitucional sobre relevantes impuestos municipales. Y todo ello en un contexto de exacerbación

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

de los criterios económicos relacionados con la eficiencia, a la luz de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La democracia local también pide atención en aspectos variados. En el marco general de una necesaria reflexión acerca de la parlamentarización del modelo de gobierno local, se hace precisa una reforma del régimen electoral local que abarque no solamente al ámbito municipal, sino también al metropolitano y al provincial. Junto a las mejoras en transparencia y participación ciudadana, urge la revisión del estatuto del miembro de la corporación local y, en particular, dar solución clara a múltiples interrogantes que se suscitan en el funcionamiento de los grupos políticos y respecto a la figura del electo local no adscrito.

4. La esperada reforma de la autonomía local

La reforma del régimen local aparece como algo necesario. El objetivo perseguido está en línea con el diagnóstico hecho de la situación actual del gobierno local: la mejora de la garantía de la autonomía local, de la articulación del nivel de gobierno local con el autonómico y el estatal, de la articulación interna entre los diferentes subniveles territoriales locales de gobierno, del sistema de financiación local y de la calidad democrática en el ámbito local. Proseguir con la ruptura de la uniformidad del régimen local es aconsejable. Así como también lo es intentar alcanzar un equilibrio entre autonomía local y los criterios de eficiencia económica. Superada las necesarias reformas puntuales para hacer frente a la situación excepcional provocada por la crisis sanitaria, ha llegado la hora de abordar en serio la reforma estructural del régimen local en tiempos de normalidad.

La reforma puede llevarse a cabo por vías distintas, que pueden ser complementarias, en atención al objeto típico de la norma que se modifique y las reglas de distribución de competencia existentes. En todo caso, dicha reforma debe ser el resultado de una planificación previa, que evite ocurrencias o improvisaciones, y avalada por el amplio respaldo de unas fuerzas políticas que coincidan en considerarla como una "cuestión de Estado". Las teclas que pueden tocarse van desde la reforma de la Constitución, de los estatutos de autonomía, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en relación con el mecanismo jurisdiccional de defensa de la autonomía local), de la Ley Orgánica del régimen electoral general, de la Ley de Haciendas locales, de la legislación sobre régimen local (la legislación básica estatal y las legislaciones autonómicas de desarrollo), hasta el conjunto, en general, de la legislación sectorial, estatal o autonó-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

mica, para asegurar una atribución competencial adecuada, en cantidad y calidad, a los Gobiernos locales en cada materia.

5. Una contribución relevante: el libro sobre las "Garantías y límites de la autonomía local"

La reforma es necesaria. Pero no cualquier reforma. Lo que el mundo local espera es una actuación normativa que satisfaga las reclamaciones que se vienen haciendo desde hace largo tiempo. El presupuesto del acierto en el remedio es un buen diagnóstico. A esta labor quiere contribuir la Fundación Democracia y Gobierno Local, que tiene como misión estatutaria el impulso de iniciativas que sean de interés para los Gobiernos locales. Entre sus actividades se cuenta el haber organizado, en colaboración con el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, el día 19 de mayo de 2021, la jornada que tuvo como título "La dimensión local del control de constitucionalidad: un tema recurrente y dos cuestiones controvertidas", de la que trae causa la presente publicación. Se reiteran aquí los agradecimientos a Yolanda Gómez Sánchez, directora del citado Centro, y a Julia Ortega Bernardo, subdirectora de Estudios e Investigación en esa misma entidad.

En definitiva, estamos todos de enhorabuena con la publicación del libro "Garantías y límites de la autonomía local", que, con aportaciones de destacados especialistas, ahonda en temas señalados de gran interés como son la garantía constitucional de los entes locales (Eva Nieto Garrido y Antonio Cidoncha Martín), el conflicto en defensa de la autonomía local (Manuel Medina Guerrero, Tomás Font i Llovet y Francisco Caamaño Domínguez), el control de constitucionalidad de las normas tributarias forales (Javier Tajadura Tejada y Marian Ahumada Ruiz), la coordinación y garantía de la suficiencia financiera de la autonomía de las diputaciones provinciales (Juan José Solozábal Echavarría, Juan Carlos Covilla Martínez y Tomás de la Quadra-Salcedo Janini), la garantía constitucional y legal de las Haciendas locales (José María Utande San Juan y Javier Suárez Pandiello) y la incidencia de las ordenanzas locales en el ejercicio de derechos fundamentales (Julia Ortega Bernardo). Esta completa obra ha sido posible gracias al impulso y el esfuerzo de sus dos directores, los profesores Antonio López Castillo y Antonio Arroyo Gil, merecedores de todo nuestro reconocimiento. Que hayan dirigido este proyecto, por lo demás, pone de manifiesto que lo local ya no es solo de interés para los administrativistas, sino también y por igual para los constitucionalistas, esto es, que constituye uno de los temas centrales de nuestro derecho público.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5