

Aniversario de la Constitución Española y de la Carta Europea de la Autonomía Local: los gobiernos locales en España

Alfredo Galán Galán

La commemorazione del quarantesimo anniversario della Costituzione spagnola e del trentesimo anniversario della ratifica da parte della Spagna della Carta europea dell'autonomia locale offre l'opportunità di fare il punto della situazione dei governi locali in Spagna. Nel contesto della Costituzione spagnola, vengono esaminate alcune delle principali sfide che il mondo locale deve attualmente affrontare e vengono presentate delle proposte di riforma: la distribuzione dei poteri in materia di regime locale, la necessaria riconduzione degli enti locali all'interno di un sistema di governo locale, i problemi tuttora derivanti dalla mappa locale, compreso il fenomeno dell'esodo rurale, e gli interrogativi che continua a porre la questione dell'autonomia locale, a cominciare dall'inadeguatezza dei meccanismi di garanzia. In modo complementare, poi, nel contesto della Carta europea dell'autonomia locale, si analizza il livello di conformità dell'ordinamento giuridico spagnolo rispetto alla Carta medesima, affrontando, in particolare, il grado di vincolatività che la CEAL produce sul legislatore spagnolo, il riconoscimento e la definizione di autonomia locale nella legislazione interna e il collegamento esistente tra l'autonomia così definita e la democrazia locale.

1. El gobierno local en los aniversarios de la Constitución Española y de la Carta Europea de la Autonomía Local

En el pasado año 2018 han coincidido dos eventos de profunda significación en el mundo local español: la conmemoración de los cuarenta años de vida de la Constitución Española (en adelante, CE) y del trigésimo aniversario de la ratificación por España de la Carta Europea de la Autonomía Local (en adelante, CEAL). A sabiendas de lo convencional que resulta acordarse de una institución con ocasión de su cumpleaños si la cifra es redonda, lo cierto es que este hecho proporciona una bue-

na excusa para llevar a cabo un ejercicio que es siempre saludable: hacer un diagnóstico de la situación actual con examen de la evolución seguida y formulando propuestas de futura reforma. En el caso de los gobiernos locales, cabe adelantar ya que el balance general debe ser muy positivo, sin perjuicio de que continúen existiendo algunas sombras¹.

2. La autonomía local y la Constitución Española

2.1. El gobierno local en España: diagnóstico de la situación actual

Desde diferentes sectores y especialmente desde el municipalismo, se ha mantenido una permanente reclamación de llevar a cabo una mejora regulatoria que se traduzca en un robustecimiento de la posición de los gobiernos locales en España, valorado no solamente en términos cuantitativos, sino también cualitativos. Desde la aprobación del texto constitucional son muchas las reformas normativas que han incidido profundamente en el nivel local de gobierno. Aunque debe advertirse que algunas persiguieron una finalidad distinta a la defendida por los municipalistas e incluso, en ocasiones, frontalmente contraria a ella². En cualquier caso, lo cierto es que a día de hoy siguen sin recibir una respuesta legislativa adecuada muchos de los retos – por no calificarlos directamente de problemas – a los que deben enfrentarse cotidianamente las entidades locales. Sin el afán de hacer un análisis exhaustivo, se destacan a continuación lo que consideramos son algunas ideas centrales sobre esta cuestión.

(1) Un balance de la situación en T. FONT I LLOVET, A. GALÁN GALÁN, *El gobierno local en los aniversarios de la Constitución y de la Carta Europea de la Autonomía Local*, en *Anuario del Gobierno Local 2018*, 2019, pp. 11-39.

(2) Es el caso, por ejemplo, de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL). El objetivo de esta importante reforma no fue la de satisfacer las tradicionales peticiones formuladas desde el mundo local, sino, antes al contrario, venciendo la resistencia de la mayoría de la doctrina científica, de la oposición política y de los representantes del municipalismo, tuvo como finalidad introducir, con mayor fuerza todavía, con el impulso proveniente de la Unión Europea y en un contexto de profunda crisis económica, los criterios de naturaleza exclusivamente económica de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En realidad, la LRSAL fue una norma más, aunque de indudable relevancia, en una extensa oleada de cambios normativos que tuvo sus puntos álgidos en la reforma del año 2011 del artículo 135 de la Constitución Española y, en su desarrollo, mediante la aprobación de la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

2.2. El modelo constitucional de organización territorial del poder público: la compleja articulación del nivel local de gobierno con los niveles de gobierno territorialmente superiores

Una polémica presente desde el mismo momento de aprobación de la Constitución ha sido la de determinar la relación existente entre los gobiernos locales y los otros niveles territorialmente superiores de gobierno: el estatal y el autonómico. En el fondo, de lo que se trata es de precisar el reparto del poder entre Estado y comunidad autónoma sobre el nivel local de gobierno. Todo ello con el respeto debido a la autonomía local. Del análisis de esta cuestión nos hemos ocupado largamente, incluso en las páginas de esta misma revista, y a ese lugar nos remitimos ahora. Baste con indicar que sigue siendo a día de hoy una cuestión abierta³.

2.3. La pluralidad de entidades locales: su reconducción a un sistema de gobierno local

La peculiaridad del nivel local de gobierno, en comparación con los niveles territorialmente superiores – tanto el estatal como el regional –, es el hecho de estar compuesto por una pluralidad de entidades públicas. Pluralidad que se predica tanto de la tipología de entidades (así, entre otras, municipios, provincias, islas o entes metropolitanos) como del número de unidades que integra cada una de dichas clases. El resultado final es la configuración del nivel local como una galaxia habitada por un sinnúmero de cuerpos celestes. Todos estos astros, sin embargo, forman un único sistema: el sistema de gobierno local. Que debe responder a un modelo coherente: el modelo de gobierno local que diseñe el legislador. Ello nos conduce inexorablemente a la cuestión central de la determinación de las relaciones entre las diferentes entidades locales existentes. En este contexto, son de interés las siguientes consideraciones:

a) El sistema de gobierno local español es, ante todo, un sistema. Por “sistema” hemos de entender un conjunto de unidades, que constitu-

(3) A. GALÁN GALÁN, *El renacer de una vieja polémica en España: la interiorización autonómica de los gobiernos locales en las comunidades autónomas*, en *Istituzioni del Federalismo*, 1-2, 2010, pp. 141-174. Sobre esta misma cuestión, A. GALÁN GALÁN, *El reparto del poder sobre los gobiernos locales: estatuto de autonomía, Tribunal Constitucional e interiorización autonómica del régimen local*, en *Anuario del Gobierno Local 2009*, 2010, pp. 97-159.

yen sus partes o componentes, organizadas y relacionadas entre sí, dirigidas a la consecución de un objetivo común. Esta noción de sistema puede aplicarse, sin mayores dificultades, a las Administraciones públicas y, dentro de ellas, también a los gobiernos locales. De esta manera, en efecto, puede sostenerse la existencia de un sistema de Administraciones públicas, así como también de un sistema de gobiernos locales: conjunto de entidades locales, organizadas y relacionadas entre sí (relaciones interadministrativas), dirigidas a la consecución de un objetivo común (el interés general cuya satisfacción les encomienda el ordenamiento jurídico). Debe notarse que la noción de sistema propuesta se construye sobre la base de dos elementos: las unidades que lo integran (elemento estático) y las relaciones que se traban entre dichas unidades (elemento dinámico). En consecuencia, para poder estudiar y entender correctamente un sistema – también el local de gobierno – hemos de tener en cuenta no solamente sus partes o componentes (dimensión estática: foto fija), sino también la interacción entre ellos (dimensión dinámica: imagen en movimiento). Dicho de otra manera, el sistema es algo más que la mera suma o yuxtaposición de las unidades que lo integran. Es también y sobre todo las relaciones que se traban entre ellas⁴.

b) Debe añadirse, en segundo término, que el sistema de gobierno local español, del mismo modo que sus homólogos comparados, es un sistema multinivel. Con ello se alude a la singularidad del nivel local de estar integrado por una pluralidad de (sub)niveles de gobierno local, habitualmente denominados de este modo: nivel municipal, nivel supramunicipal (o intermunicipal) y nivel inframunicipal.

Es notorio que la clasificación arriba expuesta utiliza el territorio como

(4) Sobre la noción de sistema de Administraciones públicas y las consecuencias jurídicas que de ella se derivan, A. GALÁN GALÁN, *El sistema de Administraciones Públicas de Cataluña*, en J. TORNOS MAS (COORD.), *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña*, Iustel, 2012, pp. 154-156. Sobre la traslación de esta noción de sistema a las entidades locales, A. GALÁN GALÁN, *La provincia como parte de un sistema de Administraciones Públicas: la necesaria articulación competencial*, en L. PAREJO ALFONSO (DIR.), *El futuro de la Administración local y el papel de los gobiernos locales intermedios*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2017, pp. 383-412.

criterio rector: en la medida en que los entes públicos que integran el nivel local de gobierno tienen un diferente ámbito territorial, se afirma la existencia de una pluralidad de (sub)niveles ordenados con ese dato objetivo. Ahora bien, más allá de ese criterio, no está tan clara la existencia de otras diferencias, como la competencial (la diferenciación por el tipo de competencias atribuidas, en particular, si son sustantivas o instrumentales) o la relativa a la legitimidad (la diferenciación por el tipo de legitimidad reconocida, en especial, si es legitimidad democrática directa o bien indirecta o de segundo grado)⁵.

En el ordenamiento español solamente son constitucionalmente necesarios los niveles municipal y supramunicipal. En efecto, la Constitución solamente garantiza la existencia necesaria de los siguientes tipos de entidades locales: municipios, provincias e islas (en los archipiélagos). Por tanto, el dato de su existencia queda fuera de la disponibilidad del legislador infraconstitucional, tanto estatutario (estatutos de las comunidades autónomas) como ordinario (legisladores estatal y autonómico sobre régimen local). De los tipos de entes locales de existencia constitucionalmente necesaria se deriva la igualmente necesaria existencia, para el texto constitucional, de dos (sub)niveles de gobierno local: el nivel municipal, integrado únicamente por los municipios; y el nivel supramunicipal, compuesto por las provincias y por las islas (en los archipiélagos).

Ha sido la legislación infraconstitucional la que 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 ha hecho la legislación de régimen local, tanto la originaria Ley básica estatal⁶ como las leyes autonómicas de de-

(5) Sobre la existencia de varios subniveles territoriales de gobierno local, A. GALÁN GALÁN, *La provincia como parte de un sistema de Administraciones Públicas: la necesaria articulación competencial*, cit., pp. 390-392; T. FONT I LLOVET, A. GALÁN GALÁN, *El gobierno local en los aniversarios de la Constitución y de la Carta Europea de la Autonomía Local*, cit., pp. 23-24.

(6) La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRLL), en su redacción originaria, en efecto, preveía la existencia, como un tipo de entidad local más, de las «entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal». Así, su artículo 3.2 establecía lo siguiente: «Gozan, asimismo, de la condición de entidades locales: a) Las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las comunidades autónomas, de conformidad con esta Ley y los correspondientes estatutos de autonomía».

sarrollo⁷, y también algún estatuto de autonomía⁸. Debe advertirse de inmediato, no obstante, que la reforma de la legislación básica estatal sobre régimen local, operada por la polémica LRSAL, ha debilitado mucho a este tipo de entidades y, de esta manera, también a este (sub)nivel de gobierno local. En breve, la reforma mantiene las ya existentes como verdaderas entidades locales, dotadas de personalidad jurídica propia, siempre que cumplan un conjunto de nuevas exigencias. Pero de cara al futuro, y aquí radica la esencia del cambio, las nuevas que puedan crearse mutan en su naturaleza: pasan de ser una entidad local descentralizada, con personalidad jurídica, a ser tan solo una forma de organización desconcentrada (que no descentralizada) del municipio, carente de dicha personalidad propia⁹.

c) La existencia de esos tres niveles territoriales de gobierno local plantea, finalmente, la cuestión compleja de la determinación de la relación existente entre ellos o, si se prefiere, el problema de la articulación competencial de la pluralidad de entidades locales que coexisten sobre un mismo territorio.

(7) Sirva de ejemplo la legislación sobre régimen local de Cataluña: el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, dedica su título V (artículos 79 a 83) a regular las «entidades municipales descentralizadas».

(8) Así, el Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC) prevé la existencia de «entidades municipales descentralizadas». Según establece el artículo 86.7 del EAC: «Las concentraciones de población que dentro de un municipio constituyan núcleos separados pueden constituirse en entidades municipales descentralizadas. La ley debe garantizarles la descentralización y la capacidad suficientes para llevar a cabo las actividades y prestar los servicios de su competencia».

(9) La nueva regulación elimina a estas entidades del listado de otras entidades locales del artículo 2.3 de la LBRL; vacía de contenido el artículo 45 de la LBRL, dedicado específicamente a este tipo de entidad y ubicado sistemáticamente en el capítulo que tiene como objeto a las «otras entidades locales»; se adiciona un nuevo artículo 24.bis de la LBRL, de contenido semejante al suprimido artículo 45, aunque solamente en apariencia, puesto que, en realidad, los «entes» regulados en este nuevo precepto, a pesar de la denominación coincidente, son de naturaleza bien distinta, puesto que ya no se configuran como el resultado de la descentralización, sino únicamente de una mera desconcentración municipal; se prevé en el artículo 116.bis de la LBRL la disolución de las entidades de ámbito territorial inferior al municipal como contenido posible del plan económico-financiero; y se prevé un régimen transitorio en las disposiciones transitorias cuarta y quinta de la mencionada LRSAL. Un análisis pormenorizado de estos cambios en A. GALÁN GALÁN, R. GALINDO CALDÉS, *Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio*, en M. ALMEIDA CERRADA, C. TUBERTINI, P. COSTA GONÇALVES (dirs.), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Civitas-Thomson Reuters, 2015, pp. 47-103.

El eje sobre el que gira la relación entre los tres posibles niveles territoriales de gobierno local es la centralidad del municipio: es el tipo de entidad local que ocupa la posición central en el nivel local. El ordenamiento jurídico español 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 legitimidad 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. En este sentido, aunque no siempre sea del todo preciso jurídicamente, es habitual que se califiquen las entidades supramunicipales como agrupaciones de municipios y que se justifique la existencia de los entes inframunicipales como el resultado de un proceso de “descentralización” municipal¹⁰.

2.4. Los problemas de la planta local: el éxodo rural

Entendida la expresión en un sentido amplio, la planta local ha sido y sigue siendo una fuente inagotable de problemas. Es en este contexto que deben situarse las siguientes consideraciones:

a) Los municipios en España se caracterizan por las grandes diferencias que presentan. La inmensa mayoría de ellos son de escasa población y de perfil rural. Unos pocos reúnen un número considerable de habitantes y responden ya al modelo de ciudad. Muy pocos, finalmente, constituyen grandes aglomeraciones urbanas y forman parte de auténticos hechos metropolitanos. Progresivamente, el ordenamiento local se ha ido haciendo sensible a esta realidad y, coherentemente, ha introducido distinciones dentro del régimen jurídico municipal. Un trato diferen-

(10) Se analiza con mayor detalle en A. GALÁN GALÁN, *La provincia como parte de un sistema de Administraciones Públicas: la necesaria articulación competencial*, cit., pp. 392-395; y T. FONT I LLOVET, A. GALÁN GALÁN, *El gobierno local en los aniversarios de la Constitución y de la Carta Europea de la Autonomía Local*, cit., p. 24.

ciado que obedece, en los términos expuestos, a que la realidad municipal es distinta y diferentes son también los problemas que padecen. En nuestra opinión, sin embargo, sigue precisándose un mayor grado de diversidad o, si se prefiere, ahondar en la ruptura de la uniformidad del régimen municipal. Un tratamiento jurídicamente diverso que debe proyectarse, sin duda, como ya está ocurriendo, sobre el aparato organizativo, sobre las competencias municipales reconocidas y sobre el correspondiente régimen de financiación. Pero que debe ir más allá, alcanzando también, por ejemplo, al modelo de gobierno municipal, así como a las potestades atribuidas y, entre ellas, a la potestad normativa municipal. En definitiva, es urgente admitir la diversidad dentro de la propia noción de autonomía municipal.

Como ha quedado dicho, la mayoría de los municipios españoles tienen muy pocos habitantes y están ubicados en un contexto rural. El principal problema que sufren es su falta de capacidad de gestión, lo que dificulta enormemente un adecuado ejercicio de sus competencias, esto es, de la correcta prestación de los servicios públicos y del ejercicio de las funciones públicas que tienen encomendados. Consciente de esta situación, el legislador ha previsto distintos mecanismos que tienen como finalidad suplir esa insuficiente capacidad municipal: el fomento de la fusión de municipios¹¹, el estímulo de las fórmulas asociativas municipales¹² y la atribución a otras entidades públicas de la función de asistencia y cooperación con estos municipios¹³.

(11) La política de fusión de municipios se ha demostrado un fracaso en España. Son múltiples las razones que lo explican, incluido el apego sentimental de la población a su pueblo, lo que se traduce en una resistencia a que desaparezca como municipio. En sentido contrario, aunque sea de manera lenta, sigue creciendo el número de municipios. En algunas ocasiones, esta creación se articula a través de una ley singular que excepciona, para ese caso concreto, alguno de los requisitos exigidos por la ley general aplicable en ese territorio. Sirva como ejemplo la Ley catalana 8/2010, de 22 de abril, de creación del Municipio de La Canonja.

(12) Las fórmulas asociativas más relevantes en el ámbito local son el consorcio y la mancomunidad de municipios. En especial, este último tipo ha sido objeto últimamente de un particular fortalecimiento. Ejemplo de ello son las mancomunidades integrales (reguladas en la Ley extremeña 17/2010, de 23 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura) y las mancomunidades de ámbito comarcal (previstas en la Ley valenciana 21/2018, de 16 de octubre, de la Comunidad Valenciana).

(13) El Tribunal Constitucional ha identificado como contenido esencial de la autonomía provincial la función de asistencia y cooperación a los municipios.

Las necesidades peculiares de las grandes aglomeraciones urbanas se han intentado satisfacer, por el legislador local español, a través de dos vías principalmente. De entrada, mediante el reconocimiento de regímenes especiales municipales. En este sentido, está previsto un régimen general para todos aquellos municipios que merezcan la calificación legal de “municipios de gran población”¹⁴, que convive junto al reconocimiento de otros regímenes específicos para ciudades concretas¹⁵. En segundo lugar, a través del reconocimiento jurídico de la realidad metropolitana. En este caso, está siempre presente la discusión acerca de la naturaleza jurídica de la entidad metropolitana (configurada como municipio metropolitano o bien como gobierno local dotado de sustantividad y políticas propias). Vinculado a la solución que se adopte, el debate se extiende a las funciones (competencias) que se le deben encomendar y, en estrecha conexión, el tipo de legitimidad democrática que debe tener (directa o bien indirecta o de segundo grado)¹⁶.

Cabe advertir que en la gran ciudad suelen confluir tres hechos diferenciales que no siempre son claramente distinguidos por el legislador a la hora de arbitrar un tratamiento especial: ser un municipio que reúne a una gran población (régimen municipal especial), el fenómeno metropolitano (régimen metropolitano) y el hecho capitalino, esto es, la capitalidad del estado o de la comunidad autónoma correspondiente (ré-

(14) Se trata del régimen especial de municipios de gran población regulado en el título X de la LBRU.

(15) El régimen especial de Barcelona está integrado por dos leyes: la Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre de la Carta Municipal de Barcelona, y la Ley estatal 1/2016, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del Municipio de Barcelona. El régimen especial de Madrid se recoge en la Ley estatal 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid. Por su parte, el régimen especial de Zaragoza contenido en la Ley aragonesa 10/2017, de 30 de noviembre, de Régimen Especial del Municipio de Zaragoza como Capital de Aragón.

(16) El hecho metropolitano está institucionalizado en Barcelona a través de la Ley catalana 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona. El Estatuto de Autonomía de Cataluña, en su artículo 93, lleva a cabo «el reconocimiento de las áreas metropolitanas», añadiendo que su «creación, modificación y supresión, así como el establecimiento del régimen jurídico» debe regularse por ley del Parlamento catalán. El artículo 88 de este mismo texto estatutario, con carácter general, reconoce el principio de diferenciación en el ámbito municipal: «Las leyes que afectan al régimen jurídico, orgánico, funcional, competencial y financiero de los municipios deben tener en cuenta necesariamente las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y de capacidad de gestión que tienen». Además, su artículo 89 reconoce expresamente el régimen especial del Municipio de Barcelona.

gimen de capitalidad)¹⁷. En cualquier caso, son muchos los retos que actualmente plantea la gran ciudad y que están a la espera de un tratamiento normativo adecuado¹⁸.

b) En relación con el nivel supramunicipal de gobierno local, el principal problema detectado es el de la necesaria articulación competencial de la pluralidad de gobiernos locales intermedios que coexisten sobre un mismo territorio: tanto los que son de origen legal (así, provincias y, en su caso, comarcas y área metropolitana) como los de base asociativa (consorcios y mancomunidades de municipios principalmente). Debe tenerse en cuenta, además, que el mapa local supramunicipal puede variar – y, de hecho, varía – en función de la comunidad autónoma tomada en consideración, habida cuenta del alto grado de interiorización autonómica en este ámbito. Sin desconocer las dificultades que entraña la labor, es preciso encontrar fórmulas jurídicas que permitan racionalizar la estructura resultante, evitando solapamientos administrativos y duplicidades competenciales. Las soluciones posibles son de distinta clase: territoriales¹⁹, organizativas²⁰ o competenciales²¹.

La principal entidad local supramunicipal en España es la provincia.

(17) Sobre esta cuestión, A. GALÁN GALÁN, F. TOSCANO GIL, *Dimensiones jurídicas de la gran ciudad: régimen municipal especial, fenómeno metropolitano y régimen de capitalidad*, en A. TRONCOSO REIGADA (dir.), *Comentarios a la Ley de Capitalidad y Régimen Especial del Madrid*, Thomson Aranzadi, 2007, pp. 231-262.

(18) Piénsese, por ejemplo, en los debates actuales en torno a la noción de “smart city”, de “ciudad refugio” (en materia de inmigración y asilo) o bien de “redes de ciudades” (destacando su protagonismo en la escena internacional, en clara competencia con las regiones e, incluso, en ocasiones, con los propios Estados).

(19) Por ejemplo, que no existan todas las entidades locales supramunicipales en todo el territorio. Sirva de ejemplo la Ley catalana 1/2019, de 15 de febrero, de supresión del Consejo Comarcal del Barcelonés.

(20) Por ejemplo, asegurando la presencia de algunas entidades locales supramunicipales en los órganos de otras.

(21) Por ejemplo, atribuyendo a la entidad local supramunicipal competencias únicamente en relación con algunos municipios y no con todos. Pongamos por caso que se excluya a los municipios metropolitanos del ejercicio de la función de asistencia y cooperación de la provincia correspondiente.

Subsiste hoy la ya tradicional polémica acerca del tipo de competencias que se le deben atribuir: si únicamente formales o instrumentales (la asistencia y cooperación con los municipios y, en segundo término, la coordinación sobre esos mismos municipios) o también de carácter sustantivo (la prestación material de servicios). En definitiva, lo que se discute es cuál deba ser la función esencial de este tipo de entidad: si servir a los municipios (la provincia entendida como una especie de “municipio de municipios”) o, simultáneamente, también a los ciudadanos directamente (la provincia como prestadora de servicios públicos). Ligado con este debate debe entenderse el otro relativo al tipo de legitimidad democrática que debe corresponder a la provincia: indirecta o de segundo grado, de manera que los diputados provinciales son electos municipales (alcaldes y concejales) en atención al resultado de las elecciones municipales, o bien directa, con un sistema de elección directa por los ciudadanos. Nótese que el sistema electoral provincial y, consiguientemente, el tipo de legitimidad resultante, debería ser coherente con la configuración funcional de la provincia, esto es, con su entendimiento como una estructura dirigida a los municipios o, en cambio, también prestadora de servicios públicos a los ciudadanos.

Los Presidentes de los Gobiernos Provinciales, reunidos en la IV Conferencia de Presidentes, celebrada en la ciudad de Granada los días 14 y 15 de febrero de 2019, en la Declaración institucional que firmaron, sostuvieron lo siguiente: «Constatamos que las diputaciones provinciales, como gobiernos locales intermedios, han interpretado históricamente, y continúan haciéndolo en la actualidad, un papel protagonista en la vertebración y cohesión del territorio, asistiendo a los municipios y asegurando a los ciudadanos la recepción de servicios de calidad [...] Sostenemos que la principal función de las diputaciones provinciales, como parte integrante que son de un verdadero sistema de gobierno local que las vincula al resto de entidades locales, es proporcionar la asistencia jurídica, técnica y económica que requieren los municipios, así como cooperar con ellos. En la realidad de nuestro mapa municipal, esta labor de asistencia y cooperación se erige frecuentemente en la mejor garantía de la autonomía y la democracia municipales, en tanto que permite completar la capacidad de gestión de los municipios, especialmente en el caso de aquellos de pequeño tamaño, asegurándoles

así un adecuado ejercicio de sus competencias, una satisfactoria prestación de los importantes servicios que tienen encomendados y la necesaria rendición de cuentas a sus vecinos. De esta manera, la actividad de las diputaciones provinciales, realizada de un modo diferenciado para permitir su adecuación a una realidad diversa, es un factor clave para la consecución de retos de tanta relevancia social como son la lucha contra la despoblación del medio rural y el aseguramiento de la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos, con independencia de que residan en una zona rural o urbana. Contribuyendo, así, al mantenimiento de un territorio equilibrado y sostenible. Para la consecución de estos objetivos, los Gobiernos locales intermedios apuestan decididamente por la adopción de medidas dirigidas al impulso de las nuevas tecnologías y el freno de la exclusión financiera que padecen los pequeños municipios, asegurando la adecuada prestación en todo el territorio de los servicios de interés público que mejoren la calidad de vida de las personas, fomenten la actividad económica y, en definitiva, procuren el necesario equilibrio demográfico y territorial.

c) La Declaración institucional arriba indicada hace especial hincapié en lo que actualmente se considera uno de los principales problemas – quizá el principal – que tiene planteado hoy el mundo local en España: el éxodo rural, esto es, el imparable proceso de desplazamiento poblacional del medio rural a las grandes ciudades. El resultado es el despoblamiento creciente de la inmensa mayoría de municipios y la saturación poblacional de las zonas urbanas. Con las consecuencias de todo orden que ello conlleva. Es el fenómeno que mediáticamente se conoce con el nombre de la “España vacía” o, en su versión más actual, de la “España vaciada”. No es esta la sede para el estudio de esta cuestión. Quede apuntada, sin embargo, la insistencia de los Presidentes de los Gobiernos Provinciales en la necesidad de abordar transversalmente el problema y su firme compromiso de contribuir a su solución. Debe observarse, no obstante, que los entes locales intermedios no tienen competencia o son de escasa relevancia y, en todo caso, no son de carácter instrumental, en algunas de las materias clave para afrontar el reto planteado (por ejemplo, trabajo, vivienda o infraestructuras y comunicaciones).

2.5. La autonomía local: su adecuada garantía como asignatura pendiente

La autonomía local ha planteado un gran número de interrogantes a lo largo de la vigencia del texto constitucional que, en algún caso, siguen hoy a la espera de una respuesta acertada. En breve síntesis, sin afán de exhaustividad, pasamos a exponer los principales:

a) El concepto y el alcance de la autonomía local. De la mano de la doctrina científica, desde muy temprano, el Tribunal Constitucional ha mantenido la tesis de origen germánico de la garantía institucional de la autonomía local. La práctica ha demostrado su insuficiencia para proporcionar una adecuada garantía de la autonomía, en la medida en que únicamente sirve de límite negativo al legislador (no puede desconocer la institución). A lo largo de los años, se han formulado propuestas alternativas, que han corrido diversa suerte en nuestra jurisprudencia, como son la configuración de la autonomía local como principio constitucional, como derecho, como garantía constitucional o bien como mandato de optimización dirigido al legislador.

b) La naturaleza de la autonomía local. Se constata en este punto una clara evolución, desde el entendimiento inicial como una autonomía “meramente administrativa”, incluso por la propia jurisprudencia constitucional, hasta su aceptación hoy generalizada como una autonomía de naturaleza verdaderamente política, expresión de la existencia de una comunidad política local y que se manifiesta en la posibilidad de mantener políticas propias. En el terreno de lo simbólico, esta evolución encuentra su visualización en la propia denominación de las entidades locales, que pasan de ser referidas únicamente como “administraciones locales” a ser calificadas de “gobiernos locales”.

c) El contenido de la autonomía local. Aquí ha jugado nuevamente un papel relevante la jurisprudencia constitucional, que ha asumido la existencia de unos contenidos mínimos necesarios de la autonomía local. En el bien entendido, eso sí, de que no existe una identidad perfecta de contenido de toda autonomía con independencia del tipo de entidad titular. En concreto, como ya se ha apuntado, ha marcado notables diferencias entre la autonomía municipal y la provincial.

Un primer contenido necesario de la autonomía local y, en especial, de la municipal es el normativo: la potestad normativa municipal. Se ha abierto paso la tesis según la cual las normas municipales ocupan una posición peculiar en el sistema de fuentes del derecho. Esa peculiaridad, en relación con la posición propia del reglamento gubernativo, encuentra como principales manifestaciones las dos siguientes: la interpretación del principio de legalidad como vinculación negativa a la ley y, en segundo lugar, la necesidad de modular la exigencia de reserva de ley cuando la norma infralegal en presencia proviene de un municipio, en tanto que es una entidad dotada de autonomía y de legitimidad democrática directa. Esto último ha sido expresamente reconocido por el Tribunal Constitucional en materias tan relevantes y sensibles como son la sancionadora administrativa y la tributaria²².

Un segundo contenido es el organizativo: la potestad de autoorganización. La entidad local autónoma debe poder decidir su propia configuración. Decisión que debe abarcar no solamente su estructura administrativa, sino también la territorial (por ejemplo, la desconcentración municipal en distritos) y la gestión de los servicios públicos (así, el reconocimiento de un margen de decisión en la elección del modo de gestión).

En tercer y último lugar, el contenido competencial: el necesario aseguramiento de una atribución competencial suficiente, valorado no únicamente en términos cuantitativos, sino también y complementariamente cualitativos. En este sentido, son varias las propuestas defendidas desde el municipalismo durante todo el período constitucional.

La primera propuesta se refiere al tipo de competencia que debe ser atribuido al ente local: competencias propias, es decir, a título de propias. Solamente esta clase de competencias – y no las delegadas – están vinculadas a la autonomía local y, por tanto, satisfacen sus exigencias. La consecuencia es que no se puede sustituir la atribución de competencias propias por la delegación de competencias o por el reconocimiento de un mecanismo de participación local en el ejercicio de competencias ajenas.

(22) Sobre esta cuestión, A. GALÁN GALÁN, *La potestad normativa autónoma local*, Atelier, 2001; y del mismo autor, *El reglamento orgánico local*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2004.

En segundo término, se propone que las locales sean competencias no intervenidas. La autonomía local implica asumir que su titular tiene un ámbito de decisión propio, aunque, como la otra cara de la misma moneda, la decisión será adoptada bajo la propia responsabilidad. En este punto, se constata una permanente discusión acerca del alcance del control que puede ejercerse sobre las entidades locales (legalidad frente a oportunidad) y de los mecanismos de coordinación.

Finalmente, se destaca la vinculación esencial existente entre competencia y financiación. En rigor, la distinción entre ambas nociones es artificial e incorrecta: el aseguramiento de la financiación adecuada es algo necesario para que la atribución competencial pueda considerarse efectiva. Es constante la reclamación del mundo local de mejora de su financiación mediante la reforma del sistema de financiación local. Reforma que, en el contexto actual, pretende ligarse a la también esperada reforma del sistema de financiación autonómico²³.

d) La garantía de la autonomía local. La efectividad del reconocimiento de la autonomía local requiere el establecimiento de mecanismos de garantía suficientes. Esta es la principal asignatura pendiente del ordenamiento local español. Clara demostración de esta afirmación es

(23) En la mencionada Declaración institucional de la IV Conferencia de Presidentes de Gobiernos Provinciales puede leerse: «Reivindicamos un nuevo marco de financiación, no solamente para los Gobiernos locales intermedios, sino para el conjunto del sistema local de Gobierno, incluidos los municipios. La efectividad de las competencias depende de la garantía de su financiación. En otras palabras, recordamos que el aseguramiento de los recursos económicos necesarios constituye un elemento indisoluble del reconocimiento de las competencias: la falta o insuficiente financiación se traduce en la vulneración del principio de suficiencia financiera y, de este modo, también del contenido competencial de la autonomía provincial. Por ello, cualquier proceso de actualización de las diputaciones provinciales que se pretenda acometer y quiera ser coherente, en el actual contexto de superación de la crisis económica, deberá abordar tanto el aspecto competencial como el financiero, y, complementariamente, deberá tener presente la dimensión institucional, esto es, su incidencia en la forma de gobierno provincial. Proceso de actualización en el que, como no puede ser de otro modo, deben estar presentes, desde el momento inicial, como personajes destacados, las propias diputaciones provinciales y el resto de Gobiernos locales intermedios, con el objeto de poder enriquecer el debate con la aportación de su conocimiento y la perspectiva de su interés. En todo caso, los cambios que se introduzcan en el marco financiero local, dentro del contexto más amplio de la reforma del sistema de financiación de conjunto de Administraciones territoriales, deberán tener en cuenta la existencia de economías de escala y diseñar la distribución de los fondos públicos atendiendo al imprescindible equilibrio entre los criterios poblacionales y los territoriales».

la valoración muy negativa que merecen los dos siguientes mecanismos de garantía: el conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional y los órganos estatutarios de participación de las entidades locales en la toma de las decisiones autonómicas que les afecten²⁴.

Tanto la doctrina científica como los representantes municipalistas reivindicaron durante mucho tiempo el establecimiento de un mecanismo procesal que permitiera a los gobiernos locales acceder directamente al Tribunal Constitucional en caso de vulneración de la autonomía local por el legislador, ya fuera el estatal o bien el autonómico correspondiente. En el debate se formularon múltiples propuestas. La solución finalmente acogida fue la creación de un nuevo proceso: el conflicto en defensa de la autonomía local²⁵.

La valoración que debemos hacer de este mecanismo procesal es muy negativa. Desde la perspectiva de la protección efectivamente brindada a la autonomía local, su eficacia ha sido casi nula: solamente se han formalizado treinta conflictos en todo este período, de los que – hasta hoy – únicamente once han finalizado por sentencia y tan solo en siete casos esa sentencia ha entrado a examinar el fondo del asunto; por lo demás, ninguna de esas sentencias contiene un fallo estimatorio del conflicto. La razón debe buscarse en la configuración legal de este proceso: en una legitimación muy restrictiva (que es colectiva); en un procedimiento muy complejo (que requiere la adopción de acuerdos municipales con quórum reforzado y la intervención previa de órganos consultivos); y en la regulación de los efectos del proceso (doble sentencia de lesión de la autonomía local y de inconstitucionalidad). Todo ello se explica, probablemente, por la situación en la que se encontraba el propio Tribunal Constitucional en el momento de la creación del conflicto en defensa de la autonomía local, con una evidente carga de trabajo y el temor a una parálisis por desbordamiento (como consecuencia del

(24) T. FONT I LLOVET, A. GALÁN GALÁN, *El gobierno local en los aniversarios de la Constitución y de la Carta Europea de la Autonomía Local*, cit., pp. 32-36.

(25) Se introdujo mediante la Ley orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, junto a un amplio conjunto de medidas de reforma adoptadas en el contexto del denominado Pacto Local.

gran número de recursos de amparo interpuestos por vulneración de derechos fundamentales). Es en este contexto que debe entenderse el miedo del legislador a que este estado de cosas empeorara todavía más si se permitía que fácilmente pudieran acceder a la corte constitucional los miles de entidades locales existentes en España²⁶.

La autonomía local no solamente tiene una vertiente interna, de defensa de un espacio de decisión propio, sino que también se proyecta hacia el exterior: la capacidad de las entidades locales, especialmente de los municipios, de poder defender sus intereses en instancias territorialmente superiores e, incluso, de participar en la elaboración de las decisiones normativas y administrativas que les afecten directamente. Desde la perspectiva orgánica, esta dimensión externa se ha traducido tradicionalmente en la existencia de órganos de cooperación de composición mixta (estatal y local o bien autonómica y local). Como novedad más reciente, ante la insuficiencia de este mecanismo, en la última oleada de reformas estatutarias, con clara influencia italiana, se ha propiciado la creación de unos nuevos órganos, bajo la denominación de consejo de gobiernos locales o de autonomía local, dotados ya de relevancia estatutaria y con una posición más reforzada, de composición exclusivamente local, dotados de autonomía y a los que se reconoce una intervención preceptiva en la elaboración de leyes, reglamentos, planes y decisiones administrativas que tengan incidencia directa en los intereses locales.

Lo cierto es que la configuración normativa concreta de estos consejos no siempre ha sido la más adecuada. La posición de los partidos políticos ha sido reacia a compartir el protagonismo parlamentario con estos

(26) T. FONT I LLOVET, A. GALÁN GALÁN, *El gobierno local en los aniversarios de la Constitución y de la Carta Europea de la Autonomía Local*, cit., p. 33. Sobre esta cuestión, L. POMED SÁNCHEZ, *El conflicto en defensa de la autonomía local*, en *Anuario del Gobierno Local 2017*, 2018, pp. 291-318; J. GARCÍA ROCA, *La primera sentencia sobre el conflicto en defensa de la autonomía local (Stc 240/2006): una ocasión perdida*, en *Cuadernos de Derecho Local*, 13, 2007, pp. 14-23; G. FERNÁNDEZ FARRERES, *El conflicto en defensa de la autonomía local: justificación, configuración jurídica y funcionalidad*, en *Anuario del Gobierno Local 2001*, 2002, pp. 55-77; M.D. CABELLO FERNÁNDEZ, *El conflicto en defensa de la autonomía local*, Civitas, 2003; y E. FOSSAS ESPADALER, *El conflicto en defensa de la autonomía local: un experimento constitucional fallido*, en *La reforma del Tribunal Constitucional. Actas del V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, 2007, pp. 903-923.

órganos. En el fondo, late el rechazo a que pudieran operar como una especie de “Senado territorial” en competencia con el parlamento autonómico correspondiente. A ello debe sumarse la fuerte resistencia que frente a este tipo de órganos han mostrado las asociaciones municipalistas, temerosas de perder su protagonismo en los procesos de interlocución. En cualquier caso, el resultado es decepcionante: estos consejos, en la práctica, no han cumplido satisfactoriamente la expectativa de reforzar la garantía de la autonomía local²⁷. Ilustrativo de ello es la situación en la que se encuentra el Consejo de Gobiernos Locales de Cataluña, pionero en España, modelo de los restantes consejos autonómicos y que cuenta con un expreso reconocimiento estatutario²⁸. No siendo suficiente con su debilitamiento por la vía de un inadecuado desarrollo legal de esta institución estatutaria²⁹, desde hace varios años está inactivo por falta de renovación de sus miembros. Queremos llamar la atención, no obstante, sobre el hecho de que el Tribunal Supremo sí parece haberse tomado en serio la función de estos órganos. Damos noticia, en este sentido, de la existencia de dos recientes sentencias de este alto tribunal en los que anula normas autonómicas por omisión del preceptivo informe previo del consejo de gobiernos locales de Andalucía³⁰.

(27) T. FONT I LLOVET, A. GALÁN GALÁN, *El gobierno local en los aniversarios de la Constitución y de la Carta Europea de la Autonomía Local*, cit., pp. 34-36. Sobre esta cuestión, M. VILALTA REIXACH, *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las comunidades autónomas*, Iustel, 2007; F. TOSCANO GIL, M. VILALTA REIXACH, *El Consejo Andaluz de Concertación Local: una oportunidad perdida para la autonomía local en Andalucía*, en *Administración de Andalucía: revista andaluza de Administración Pública*, núm. 70, 2008, pp. 97-130; y T. FONT I LLOVET, M. VILALTA REIXACH, *Los órganos de participación local en las comunidades autónomas*, en *Tratado de Derecho Municipal*, tomo II, 3ª ed., Iustel, 2011, pp. 1717-1746.

(28) Artículo 85 del EAC: «El Consejo de Gobiernos Locales es el órgano de representación de municipios y veguerías en las instituciones de la Generalitat. El Consejo debe ser oído en la tramitación parlamentaria de las iniciativas legislativas que afectan de forma específica a las Administraciones locales y la tramitación de planes y normas reglamentarias de carácter idéntico. Una ley del Parlamento regula la composición, la organización y las funciones del Consejo de Gobiernos Locales».

(29) Ley catalana 12/2010, de 19 de mayo, del Consejo de Gobiernos Locales de Cataluña.

(30) Se trata de dos sentencias del Tribunal Supremo, Sala del Contencioso Administrativo, Sección Quinta: la núm. 1714/2016, de 21 de abril de 2016, núm. de recurso 4135/2014 (ECLI:Es:Ts:2016:1714); y la núm. 950/2019, de 25 de marzo de 2019, núm. de recurso 4495/2016 (ECLI:Es:Ts:2019:950).

2.6. Una visión de futuro: la necesaria reforma del marco normativo de los gobiernos locales en España

En los apartados precedentes hemos intentado un rápido diagnóstico de la situación en la que se encuentran los gobiernos locales en España. El remedio a los males detectados requiere, en nuestra opinión, la reforma de su marco normativo³¹. Las siguientes consideraciones se formulan en esa hipótesis de una futura reforma:

a) Contenido de la reforma. De lo escrito hasta ahora puede deducirse el sentido que deba tener la futura reforma del régimen local. Recapitulamos a continuación lo que, a nuestro juicio, son las principales propuestas. Primera: mejora de la articulación del nivel local de gobierno con los niveles territorialmente superiores (estatal y autonómico). Se trata de volver al clásico tema de la distribución de competencias sobre los gobiernos locales. Si se quiere avanzar hacia un modelo federal, será preciso profundizar en la interiorización autonómica del régimen local. Segunda: ruptura de la excesiva uniformidad del régimen local, con un mayor reconocimiento de la diversidad. La interiorización autonómica apuntada lo puede favorecer. Tercera: mejora de la articulación entre los distintos (sub)niveles de gobierno local. Especialmente, deben evitarse las disfunciones que se producen entre los varios entes locales supramunicipales que pueden coexistir sobre un mismo territorio. Cuarta: adopción de medidas eficaces para la lucha contra el denominado éxodo rural. Se trata de un problema que, sin duda, desborda el estricto ámbito local, pero que en él proyecta mayoritariamente sus consecuencias negativas. Quinta: refuerzo de la garantía de la autonomía local. En particular, deben abordarse las modificaciones que sean precisas para que efectivamente contribuyan a esa garantía el mecanismo procesal de acceso al Tribunal Constitucional (el conflicto en defensa de la auto-

(31) Sobre el balance de la situación actual de los gobiernos locales en España y la valoración de la reforma de su marco normativo: E. NIETO GARRIDO, *El estatuto constitucional de los entes locales. La autonomía local y la vinculación negativa a la ley. Una propuesta de reforma constitucional*, Aranzadi-Thomson Reuters, 2018; J. TORNOS MAS, *El govern local a Espanya després de 40 anys de Constitució*, en *La Notaria*, 2, 2018, pp. 51-61; J. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, *La reconstrucción de la autonomía local*, Reus, 2015; y M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, 2014.

mía local) y los órganos de composición exclusivamente local de participación en las decisiones autonómicas que les afecten (consejos de gobiernos locales). Séptima: mejora de la regulación sobre las competencias locales. Especial atención debe prestarse a los problemas relativos al solapamiento competencial, a las cláusulas generales de atribución de competencias y a la determinación del tipo de competencia en atención del tipo de legitimidad que ostente la entidad local destinataria. Octava: mejora del sistema de financiación local. Esta es la reclamación prioritaria desde el mundo local y sin cuya satisfacción ninguna reforma que se emprenda será valorada positivamente. Y novena: mejora de la calidad de la democracia local. En particular, debe reflexionarse sobre la oportunidad de la reforma del sistema electoral local.

b) Vías de reforma. Una actualización completa del régimen local español requerirá de la modificación conjunta y planificada de múltiples normas: de la legislación básica estatal sobre régimen local, de las leyes autonómicas sobre régimen local, de la legislación reguladora del régimen electoral local, de la legislación reguladora del Tribunal Constitucional (si se incide en el conflicto en defensa de la autonomía local), de la legislación sobre haciendas locales y otra normativa financiera y, en general, sobre el total de la legislación sectorial, para asegurar una atribución competencial adecuada, en cantidad y calidad, a los gobiernos locales. Además, deberá valorarse la conveniencia de reformar nuevamente los estatutos de autonomía (por ejemplo, para ahondar en la interiorización autonómica de los gobiernos locales). Aunque tímidamente, forma también parte de la agenda política la posible reforma de la Constitución en lo referente a la materia local. En la hipótesis de que esa modificación constitucional tuviera lugar, son dos las principales decisiones a tomar. La primera es la inclusión de un título competencial expreso y específico relativo a los gobiernos locales, que contribuya a pacificar la permanente controversia entre el Estado y las comunidades autónomas. Y la segunda, es el incremento de la densidad – actualmente muy baja – de la regulación constitucional sustantiva sobre los gobiernos locales. A título puramente ejemplificativo, podría estudiarse el acierto de incluir en el texto constitucional los siguientes aspectos: el reconocimiento del principio de diversidad en el régimen lo-

cal; del principio de subsidiariedad; de la naturaleza política de la autonomía local; del derecho de asociación de los municipios y otras entidades locales; del nivel metropolitano en la misma definición de los elementos estructurales de la organización territorial del Estado; el refuerzo de la garantía de la autonomía local; y también de la autosuficiencia financiera.

Cualquier reforma que incida seriamente sobre los gobiernos locales, especialmente si se modifica la Constitución, los estatutos de autonomía o leyes estatales de gran relevancia, debería ser el fruto de un amplio consenso entre las principales fuerzas políticas. Acuerdo que, por lo demás, tendría que ir en la dirección adecuada de reforzamiento de la posición de los gobiernos locales. Advertencia esta última que no es innecesaria, teniendo presente algunas de las últimas reformas normativas que se han experimentado en el país.

3. La autonomía local en España y la Carta Europea de la Autonomía Local

3.1. El alcance de la vinculación del legislador español a la Carta

La Carta Europea de la Autonomía Local es un tratado internacional que, en aplicación de las reglas generales del Derecho Internacional Convencional, vincula a los Estados que lo hayan ratificado. En concreto, el Reino de España firmó la Carta el 15 de octubre de 1985 y, tras el otorgamiento por las Cortes Generales de la correspondiente autorización recogida en el artículo 94.1 de la Constitución, procedió a su aprobación y ratificación el 20 de enero de 1988.

El texto articulado de la Carta se abre con la previsión del modo en que los Estados que la hayan ratificado quedan obligados por sus preceptos: «Las partes contratantes se comprometen a considerarse vinculadas por los artículos siguientes de la forma y en las condiciones prescritas por el artículo 12 de la presente Carta» (artículo 1 de la CEAL). Queda claro, pues, que los Estados contratantes aceptan su vinculación a la Carta.

Debe señalarse que esta vinculación corresponde, desde la perspectiva externa, a quien es el sujeto de Derecho Internacional, esto es, al propio estado contratante. El Reino de España no es una excepción: ha aceptado su vinculación al contenido regulatorio de la Carta a través de

los actos propios de aprobación y ratificación. Complementariamente, también se traduce, ahora desde la perspectiva interna del ordenamiento jurídico estatal, en la vinculación a ese texto de todos los poderes públicos del estado. Todas las autoridades nacionales, con respeto a las normas internas de distribución de competencias, deben ajustar su actuación a las reglas contenidas en la Carta. Dentro de estos poderes públicos no es una excepción el poder legislativo, en todas las manifestaciones que reviste en un estado territorialmente compuesto. Pero alcanza también a los poderes ejecutivo y judicial.

Aunque sea esta una cuestión más controvertida, en nuestra opinión, la vinculación a la Carta asumida por el estado parte debe interpretarse de un modo amplio, con la finalidad de contribuir a asegurar la efectividad de sus mandatos y, en particular, la garantía de la autonomía local. En este sentido, España, al decidir la aprobación y ratificación de la Carta, ha asumido un compromiso que supone no solamente la prohibición de vulneración de sus preceptos, consecuencia primera y obvia de aquella decisión estatal, sino, todavía más allá, implica el mandato en positivo de lograr su optimización. Así, de entrada, la normativa interna no debe contradecir lo establecido en la Carta y, además, debe contribuir a su óptimo de efectividad. Finalidad esta última que, en segundo lugar, igualmente debe perseguirse en la ejecución, administrativa y judicial, de la normativa interna.

3.2. La peculiaridad en la vinculación del legislador español a la Carta

Como el resto de Estados parte, el Reino de España está vinculado a la Carta. Debe advertirse de inmediato, sin embargo, que esta vinculación es peculiar. Así lo reconoce y regula su propio texto, al afirmar que los Estados contratantes deben considerarse vinculados «de la forma y en las condiciones prescritas por el artículo 12 de la presente Carta» (artículo 1, *in fine*, de la CEAL)³². Más allá del contenido del artículo remitido,

(32) Así se explicita en el «Informe explicativo» de la CEAL, elaborado por el propio Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa. En efecto, dentro de su apartado C («Observación sobre las disposiciones de la Carta»), en relación con el artículo 1 de la CEAL, se afirma: «El artículo 1 expresa el compromiso general de las partes a observar los principios de

interesa destacar primeramente que la vinculación puede no ser total o absoluta. En otras palabras, la propia Carta admite que cada estado contratante pueda decidir, dentro de los parámetros por ella establecidos, la extensión de su vinculación y, por tanto, su grado de compromiso. Lo que equivale a decir que está prevista, sin que ello suponga ninguna anormalidad o disfunción, la posibilidad de una cierta asimetría en la posición de los Estados respecto al contenido de la Carta y, por ello, en relación con la finalidad que se persigue con su redacción. Esta asimetría posible – no necesaria – se hace visible en el momento del estudio del ámbito de aplicación de la Carta. Es de interés examinar la posición asumida por España frente a estas asimetrías posibles:

a) Los Estados contratantes de la Carta. La firma de la CEAL es posible, pero no obligada para los Estados miembros del Consejo de Europa³³. Como ha quedado dicho, España sí que es parte de la Carta. En concreto, su instrumento de ratificación es de 20 de enero de 1988.

b) Los artículos de la Carta que vinculan a los Estados contratantes. No es necesario que el estado contratante quede vinculado a la totalidad del contenido de la Carta. España, según consta en su instrumento de ratificación, ha decidido aprobar y ratificar “cuanto en ella se dispone”, esto es, en su totalidad³⁴.

la autonomía local enunciados en la parte I de la Carta (artículos 2 al 11), en las condiciones establecidas por el artículo 12».

(33) La CEAL es un tratado internacional celebrado en el marco del Consejo de Europa. Como se afirma en el primer párrafo de su preámbulo, el texto ha sido redactado por «los Estados miembros del Consejo de Europa, firmantes de la presente Carta, considerando que el objetivo del Consejo de Europa es conseguir una unión más estrecha entre sus miembros, a fin de salvaguardar y promover los ideales y los principios que son su patrimonio común». De manera coherente con lo dicho, el artículo 15.1 de la CEAL afirma que «La presente Carta está abierta a la firma de los Estados miembros del Consejo de Europa». Ahora bien, lo que nos interesa ahora destacar es que dicha firma no se impone o, en otras palabras, que la pertenencia a esa organización internacional no comporta necesariamente la condición de parte contratante de la Carta. Por esta razón, el artículo 15.2 de la CEAL prevé que, para su entrada en vigor, bastará con que cuatro Estados miembros del Consejo de Europa hayan expresado su consentimiento de quedar vinculados por la Carta.

(34) El artículo 12 de la CEAL, bajo la rúbrica de “Compromisos”, presupone la posibilidad de una vinculación parcial. La libertad de decisión estatal, sin embargo, queda constreñida por la

c) El territorio del estado contratante al que se aplica la Carta. No es necesario que su contenido se aplique a todo el territorio del estado contratante³⁵. España, según consta en su instrumento de ratificación, «declara que la Carta Europea de la Autonomía Local se aplicará en todo el territorio del Estado», por tanto, sin exclusión territorial alguna.

d) Las entidades locales del estado contratante a las que se aplica la Carta. No es necesario que el contenido de la Carta se aplique a todas las entidades locales existentes en el estado³⁶. España, según consta en su instrumento de ratificación, «declara que la Carta Europea de la Au-

imposición de dos límites (apartado primero del citado artículo 12 de la CEAL). De entrada, es necesario que el estado se comprometa a considerarse vinculado «por veinte, al menos, de los apartados de la primera parte de la Carta» (artículo 1 a 11). Y, en segundo lugar, de los apartados a los que decida vincularse, es preciso que, «al menos diez» se encuentren dentro del listado contenido en el precepto de la Carta: artículos 2, 3 (apartados 1 y 2), 4 (apartados 1, 2 y 4), 5, 7 (apartado 1), 8 (apartado 2), 9 (apartados 1, 2 y 3), 10 (apartado 1) y 11. En este contenido mínimo necesario se recogen los aspectos más esenciales de la regulación de la Carta, incluidos los referidos al fundamento constitucional y legal de la autonomía local, su concepto, lo principal relativo a su alcance, control y financiación, así como a su protección legal.

(35) El artículo 16 de la CEAL, bajo la rúbrica de «Cláusula territorial», presupone la posibilidad de una aplicación territorial parcial. En este sentido, se afirma que: «Todo estado podrá, en el momento de la firma o en el momento del depósito de su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, designar el o los territorios a los que se aplicará la presente Carta» (apartado primero). Con posterioridad a ese momento, mediante declaración dirigida al Secretario General del Consejo de Europa, el estado «podrá extender la aplicación» de la Carta «a cualquier otro territorio» (apartado segundo). Estas declaraciones, por lo demás, no tienen un carácter irrevocable, sino que pueden ser «retiradas» mediante notificación al mencionado Secretario General (apartado tercero).

(36) El artículo 13 de la CEAL, bajo la rúbrica de «Entidades a las cuales se aplica la Carta», presupone la posibilidad de una aplicación diferenciada en atención al tipo de entidad de que se trate. En efecto, la regla general, es que «los principios de autonomía local contenidos en la presente Carta se aplican a todas las categorías de entidades locales existentes en el territorio de la parte contratante». No obstante, como excepción, normativamente se prevé lo siguiente: «cada parte contratante puede, en el momento de depositar los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación de la presente Carta, designar las categorías de entidades locales y regionales a las que quiera limitar el campo de aplicación o que quiere excluir del campo de aplicación de la presente Carta». Decisión que puede ser revisada con posterioridad: «puede igualmente incluir otras categorías de entidades locales o regionales en el campo de aplicación de la Carta por vía de comunicación posterior escrita al Secretario General del Consejo de Europa». Nótese que la excepción aparece siempre referida a «categorías de entidades locales» y no a entidades individualizadas. Además, se observa que la exclusión puede traducirse tanto en una «limitación» como en una «exclusión»: que una determinada categoría de entidad local esté sometida solo parcialmente a la regulación de la Carta o bien excluida totalmente de su aplicación.

tonomía Local se aplicará [...] en relación con las colectividades contempladas en la legislación española de régimen local y previstas en los artículos 140 y 141 de la Constitución. No obstante, el Reino de España únicamente no se considera vinculado con el apartado 2 del artículo 3 de la Carta en la medida en que el sistema de elección directa en ella previsto haya de ser puesto en práctica en la totalidad de las colectividades locales incluidas en el ámbito de aplicación de la misma»³⁷. Esta declaración presenta algún problema interpretativo.

En su literalidad, como regla general, declara aplicable la CEAL a las “colectividades” contempladas en la legislación española de régimen local “y” previstas en los artículos citados del texto constitucional. Por lo tanto, deben cumplirse ambas condiciones. Ello restringe el ámbito subjetivo de aplicación únicamente a la tipología de entidades locales previstas en los artículos 140 y 141 de la Constitución: el municipio (artículo 140), la provincia (artículo 141.1 y 2), la isla (artículo 141.4) y, de manera indeterminada, las «agrupaciones de municipios diferentes de la provincia» que se creen. No obstante, en nuestra opinión, la voluntad de la declaración es considerar aplicable la Carta a la totalidad de las entidades locales existentes en España, incluidas aquellas que no tienen encaje en esa enumeración, por ejemplo, las entidades de ámbito territorial inferior al municipio. A favor de esta conclusión juega el hecho de que los artículos referidos se incluyen dentro de un capítulo que lleva por rúbrica general «De la Administración local».

Esta regla general encuentra una excepción: España no se considera vinculada con el artículo 3.2 de la CEAL «en la medida en que el sistema de elección directa en ella previsto haya de ser puesto en práctica en la totalidad de las colectividades locales incluidas en el ámbito de aplicación de la misma». Esta salvaguarda debe entenderse referida al nivel supramunicipal de gobierno local y, muy especialmente, a las pro-

(37) Dentro de sus observaciones generales, el «Informe explicativo» de la CEAL afirma que, «en potencia, los principios de la autonomía local enunciados en la Carta se aplican a todos los niveles o categorías de autoridades locales en cada estado miembro, y también, mutatis mutandis, a las autoridades territoriales a nivel regional. Sin embargo, con el fin de prever casos especiales, se permite a las partes excluir a determinadas categorías de autoridades del ámbito de aplicación de la Carta».

vincias, dotadas de legitimación democrática, sin duda, pero indirecta o de segundo grado.

3.3. La obligación de información al Consejo de Europa de la adopción de disposiciones legislativas estatales de adaptación a la Carta

La vinculación del estado contratante a la Carta, en los términos descritos en el apartado anterior, se traduce en la obligación que asume este estado de adaptar su ordenamiento interno a lo dispuesto en la Carta. En relación con el cumplimiento de esta obligación, el artículo 14 de la CEAL impone a los Estados contratantes otra obligación secundaria, de carácter formal e instrumental respecto a la antes indicada, de informar al Consejo de Europa de las medidas de todo tipo, también normativas, incluidas legislativas, adoptadas con ese fin: «Cada parte contratante transmitirá al Secretario General del Consejo de Europa toda la información apropiada relativa a las disposiciones legislativas y otras medidas que hubiera tomado con el fin de adaptarse a los términos de esta Carta»³⁸.

En el caso de España, no nos consta que estas comunicaciones hayan tenido lugar. De confirmarse este hecho, ello supondría el incumplimiento de la obligación arriba indicada.

3.4. El fundamento normativo interno: reconocimiento de la autonomía local en el ordenamiento estatal

La Carta impone a los Estados contratantes la obligación de reconocer la autonomía local en su ordenamiento interno. Así se prescribe en el

(38) El problema más genérico y de fondo que aquí se plantea es el de la existencia de un mecanismo de control que asegure el respeto de la Carta. En este sentido, dentro de sus observaciones generales, el «Informe explicativo» de la CEAL afirma lo siguiente: «La Carta no prevé un sistema institucionalizado de control de su aplicación, más allá de la obligación impuesta a las partes de proporcionar toda la información pertinente relativa a las medidas legislativas o de otro tipo adoptadas con el fin de cumplir con lo dispuesto en la Carta. Es cierto que se contempló la posibilidad de establecer un sistema de control análogo al de la Carta Social Europea. Sin embargo, se consideró posible prescindir de un mecanismo de control complejo, dado que la presencia en el Consejo de Europa de la CLRAE (Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales de Europa, por sus siglas en inglés), que tiene acceso directo al Comité de Ministros, aseguraría el control político adecuado del cumplimiento por las partes de los requisitos de la Carta».

artículo 2, bajo la rúbrica de «Fundamento constitucional y legal de la autonomía local», según el cual: «El principio de autonomía local debe estar reconocido en la legislación interna y, en lo posible, en la Constitución».

El ordenamiento español cumple sobradamente la exigencia de la Carta de reconocimiento de la autonomía local. Este reconocimiento, con su correspondiente garantía, se contiene ya en la Constitución, referido tanto al municipio (artículo 140) como a la provincia (artículo 141.2). Se completa con expresas previsiones en los estatutos de autonomía – más desarrolladas en los de última generación, a partir de la línea marcada por el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 – y en la legislación sobre régimen local, tanto en la básica estatal como en las correspondientes autonómicas. A partir de estos datos normativos, tanto la jurisprudencia ordinaria como la constitucional aluden cada vez más a la Carta para fundamentar sus sentencias.

Cabe señalar, de manera complementaria, que progresivamente ha ido creciendo en la normativa interna las referencias a la Carta. Además, se observa que, con el paso del tiempo, esas referencias dejan de ser formales o retóricas para adquirir una relevancia sustantiva, llegándose incluso, con toda naturalidad, a la indicación expresa de que la regulación establecida en cada caso debe ser objeto de una interpretación conforme con los postulados de la propia Carta. Todavía más, las referencias últimamente ya no se contienen únicamente en el preámbulo de las leyes, sino que pasan a recogerse en su articulado. Debe notarse, sin embargo, que no hay alusión alguna de la Carta en la Constitución Española. Y tampoco la hay expresa en la legislación básica estatal en materia local, esto es, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Esta ley, en efecto, aunque previa por pocos meses, es casi simultánea a la firma por España de la CEAL, de manera que se sitúa ya en su órbita tendencial³⁹. Sí que aparece ya en algunos de los nuevos estatutos de autonomía⁴⁰. Y empiezan a mul-

(39) En este sentido, T. FONT I LLOVET, A. GALÁN GALÁN, *El gobierno local en los aniversarios de la Constitución y de la Carta Europea de la Autonomía Local*, cit., p. 36.

(40) Así, por ejemplo, en el artículo 89.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (en adelante, EAA), al establecer que las relaciones entre la Administración autonómica y las entidades lo-

tiplicarse en las recientes leyes autonómicas de régimen local⁴¹. Cabe advertir, por último, que las referencias a la CEAL se contienen también en las leyes que establecen regímenes especiales para algunas grandes ciudades⁴².

cales debe respetar la autonomía local «reconocida por la Constitución y por la Carta Europea de la Autonomía Local».

(41) Algunos ejemplos sirven de muestra de lo dicho. En el preámbulo de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (en adelante, LAULA), se reconoce que esta ley define la autonomía local «en los términos de la Carta Europea de la Autonomía Local». Por su parte, el preámbulo también de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana (en adelante, LRLCV), afirma que esta ley cumple con los mandatos estatutarios en la materia y «configura un modelo de Administración local basado en una serie de principios recogidos en dicha norma, en la Constitución Española de 1978 y en la Carta Europea de la Autonomía Local». Muchas más son las referencias contenida en la más reciente Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (en adelante, LILE). En su preámbulo se afirma que la finalidad de la ley es garantizar a las entidades locales vascas plena autonomía local «de conformidad con el espíritu y los principios de la Carta Europea de la Autonomía Local». Se añade, después, que lo que mueve al legislador es la voluntad de robustecer la garantía de la autonomía local, «lo que representa una lectura ciertamente avanzada y adecuada de los principios recogidos en la Carta Europea de la Autonomía Local, que resultará, sin duda, una de las experiencias pioneras en el Estado español a la hora de reforzar el autogobierno local». En definitiva, según se sostiene en el preámbulo, «todo ello porque la Carta Europea de la Autonomía Local constituye una fuente preferente de integración e interpretación de las leyes de régimen local». Estas consideraciones se trasladan después al articulado de la ley vasca. Comenzando por su artículo 1.1, delimitando el objeto el objeto de la ley «de acuerdo con los principios recogidos en la Carta Europea de la Autonomía Local». Alusiones a esta interpretación conforme a lo establecido en la Carta se contienen en otros muchos preceptos de la misma ley en relación con múltiples y relevantes materias (así, artículos 2.2, 4.1.a) y c), 10.1 y 3, 18.1 y 111.2). Por terminar, son igualmente numerosas las referencias a la Carta contenidas en la Ley 3/2019, de 22 de enero, de Garantía de la Autonomía Municipal de Extremadura (en adelante, LGAME). De entrada, en su preámbulo, donde se sostiene que la regulación legal se introduce «siguiendo la estela de la Carta Europea de la Autonomía Local»; que la regulación de la autonomía local «se inspira fundamentalmente en la Carta Europea de la Autonomía Local»; que «la ley toma como patrón de este concepto [la noción de autonomía local] la definición que el artículo 3 de la Carta Europea de la Autonomía Local realiza»; y que la regulación legal del principio de autoorganización es «también inspirada en la propia Carta Europea de la Autonomía Local (artículo 4)». De manera similar a la ley vasca, la extremeña también lleva al texto articulado las referencias a la Carta. Comenzando por su artículo 1.1, en el momento de delimitar su objeto «de acuerdo con los principios establecidos en la Carta Europea de la Autonomía Local». Aquí también son muchas las alusiones a la Carta con ocasión de la regulación de múltiples e importantes materias (así, artículos 5.2.a), 43.2 y apartado primero de la disposición transitoria séptima).

(42) Pionera, en este sentido, fue la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona (en adelante, LCMB). En su artículo 58.1 se afirma que, para el cumplimiento de las finalidades establecidas en la CEAL, entre otras razones, tanto la legislación del Estado como la de la Generalitat de Cataluña deben asegurar una atribución competencial adecuada al

3.5. *La definición de la autonomía local*

La Carta contiene una definición de autonomía local. En efecto, según dispone el artículo 3.1 de la CEAL: «Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes». Progresivamente, el ordenamiento local español ha ido acercando la definición de la autonomía local a la proporcionada por la Carta, hasta el punto de que, en la actualidad, se identifican plenamente⁴³. Es de interés destacar aquí algunos de los rasgos que caracterizan la definición proporcionada por la Carta⁴⁴ y su contraste con la noción manejada por la normativa interna española:

a) La autonomía definida es genéricamente la “autonomía local”. De manera paralela, su titularidad se reconoce, también de ese modo ge-

Municipio de Barcelona. También se alude a la Carta en la otra ley que completa el régimen especial barcelonés. En concreto, en el preámbulo de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del Municipio de Barcelona (en adelante, LREMB) se afirma la voluntad de hacerse «eco del principio de subsidiariedad, construido en el Derecho Comunitario y plasmado en el artículo 4 de la Carta Europea de la Autonomía Local». Referencias a la Carta se encuentran también, en referencia a los Municipios de Madrid y Zaragoza, respectivamente, en el preámbulo de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid (en adelante, LCREM) y de la Ley 10/2017, de 30 de noviembre, de Régimen Especial del Municipio de Zaragoza como Capital de Aragón (en adelante, LREMZ). En el artículo 2 de este último texto legal, bajo la rúbrica de «personalidad jurídica, capacidad de obrar y potestades», se establece una regulación de acuerdo con la CEAL, entre otros textos normativos allí citados.

(43) Sirva de ejemplo, en primer lugar, la definición contenida en el artículo 2.1 de la LREMB: «De acuerdo con la autonomía garantizada constitucionalmente a los municipios, lo previsto en el Estatuto de Autonomía de Cataluña y lo establecido en la Carta Europea de Autonomía Local, se reconoce al Ayuntamiento de Barcelona el derecho y la capacidad efectiva para ordenar y gestionar los asuntos públicos que afecten a sus ciudadanos, en el marco del ordenamiento jurídico, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes». Asimismo, en el preámbulo de la LAULA se afirma, con claridad, que «la ley define la autonomía local, en los términos de la Carta Europea de la Autonomía Local, como el derecho y la capacidad para la ordenación y gestión de una parte importante de los asuntos públicos bajo la propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes». Definición que, en efecto se recoge en el artículo 4.1 de la LAULA.

(44) Usando los términos del «Informe explicativo» de la CEAL, se trata de «las características esenciales de la autonomía local tal como deben comprenderse a efectos de la Carta». Cabe advertir que la definición de autonomía que se recoge y, por tanto, sus notas caracterizadoras, limitan su ámbito de aplicación – como no puede ser de otro modo – “a efectos de la Carta”.

neral, a las “entidades locales”. No se encuentra en la Carta una distinción entre distintas modalidades de autonomía local. Correlativamente, tampoco se introducen diferencias respecto a la posición jurídica de tipos de entidades locales o de alguna entidad en concreto (más allá de la previsión de su artículo 13 en relación con la posibilidad de designar categorías de entidades locales a las que se quiera limitar o excluir del campo de aplicación de la Carta).

En el ordenamiento local español se maneja tanto la acepción genérica de “autonomía local” como otras más específicas relativas a tipos concretos de entidades locales (así, entre otras, “autonomía municipal”, “autonomía provincial”, “autonomía insular” o “autonomía comarcal”). Se constata, sin embargo, una frecuente falta de rigor, tanto en el legislador como en la jurisprudencia, a la hora del uso de estas nociones. En este sentido, no es infrecuente hacer alusión a la autonomía local en supuestos en los que se hace realmente referencia únicamente a los municipios. Estas imprecisiones terminológicas son jurídicamente relevantes en la medida en que con esas expresiones se indique un régimen aplicable – al menos parcialmente – diferente. En rigor, el concepto de “autonomía local” debe aludir al denominador común. Además, la jurisprudencia constitucional ha dejado claro que no son totalmente equiparables la autonomía municipal y la autonomía provincial, identificándoles un distinto contenido esencial, que resulta indisponible por el legislador infraconstitucional (tanto estatutario como ordinario, ya sea estatal o bien autonómico). Está todavía abierta la cuestión acerca de si debe entenderse la autonomía municipal como una categoría uniforme o, por el contrario, debe aceptarse la posibilidad de una diferenciación en su seno en atención a la realidad diversa que caracteriza a los municipios españoles (piénsese, por ejemplo, en la diferencia que efectivamente existe entre los pequeños pueblos rurales y las grandes aglomeraciones urbanas).

b) La autonomía local se define como un “derecho” y como una “capacidad efectiva”. En otros preceptos de la misma Carta, complementariamente, se configura dicha autonomía como un “principio” (así, artículo 2 de la CEAL) o, incluso, en plural, como un conjunto de “principios” (artículo 11 de la CEAL). Conviene destacar la exigencia de “efec-

tividad” en la definición que la Carta proporciona de la autonomía local⁴⁵.

De manera similar a lo que sucede en los países de nuestro entorno, son tan numerosos los estudios doctrinales en España que versan acerca de la naturaleza de la autonomía local que hace baldío el esfuerzo de su cita. Sí que puede destacarse, sin embargo, quizá fruto de la influencia de esta doctrina científica, que el legislador utiliza en este punto una terminología variada que fuerza la necesidad de recurrir a su interpretación.

c) La autonomía local definida atribuye a su titular las facultades de “ordenar” y de “gestionar”. Conviene notar que la autonomía local no queda reducida a la gestión, sino que se extiende a la función de ordenación. De lo que cabe derivar, con naturalidad, el reconocimiento de un contenido normativo de esa autonomía local: la atribución a la entidad local de la potestad normativa que sea necesaria para la ordenación de los asuntos públicos que sean de su competencia. Facultades que, por lo demás, deben poder ser ejercidas de una manera efectiva, por imperativo de la configuración de la autonomía local como la “capacidad efectiva” de las entidades locales de llevar a cabo esa gestión y ordenación.

La legislación española de régimen local, especialmente la más reciente, hace hincapié en la necesidad de que la autonomía local reconocida sea efectiva y que su titular tenga la capacidad real tanto de gestionar como de ordenar los asuntos que le sean propios, eso sí, bajo su responsabilidad⁴⁶. De manera coherente con esta concepción, como ya ha quedado dicho, debe entenderse superada ya en el ordenamiento es-

(45) Según se hace constar en las observaciones al artículo 3 en el «Informe explicativo» de la CEAL: «El concepto de “capacidad” expresa la idea de que el derecho jurídico a ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos debe ir acompañado de los medios para poder ejercerlo efectivamente».

(46) Sirva de ejemplo el preámbulo de la LILE, donde se afirma que uno de sus objetivos «no es otro que el de reforzar y garantizar plenamente la autonomía municipal, lo que implica no sólo el reconocimiento formal de esa autonomía, sino, además, hacerla efectiva materialmente, con el fin de que los municipios vascos dispongan de una capacidad real de ordenar y gestionar sus asuntos propios bajo su entera responsabilidad».

pañol la concepción que reduce la autonomía local, incluida la municipal, a una naturaleza “meramente” administrativa. Al contrario, hoy se impone su consideración como autonomía de naturaleza política. Idea esta que ha sido expresamente recogida en las más recientes normas reguladoras del régimen local⁴⁷.

d) El objeto de la ordenación y gestión es «una parte importante de los asuntos públicos». La imprecisión de la expresión entrecomillada es evidente. No obstante, consta que ha sido querida por la Carta⁴⁸.

(47) Así, por ejemplo, el artículo 9.4 de la LILE afirma: «La autonomía municipal, dotada de contenido político, supone la capacidad de ordenación y gestión que permita a los gobiernos locales la definición y ejecución de políticas propias que excedan de la estricta prestación de servicios». Destaca, en este punto, el reconocimiento estatutario expreso realizado en el artículo 54.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura (en adelante, EAE): «Los municipios tienen autonomía política y personalidad jurídica propia». En esta misma dirección se sitúa la LGAME, en cuyo preámbulo, siguiendo el camino marcado por el estatuto extremeño, destaca la calificación de la autonomía local «como autonomía política, lo cual es una novedad en el panorama del bloque constitucional español y refuerza, sin duda, la configuración de esa noción en la línea con lo establecido en la Carta Europea de Autonomía Local. Esa calificación de “política” de la autonomía local, especialmente de la autonomía municipal, no es un dato menor, puesto que, por un lado, conecta la legitimidad democrática directa del nivel de gobierno municipal con el ejercicio de ese poder político que ejercen los ayuntamientos extremeños; y, por otro, tras definir de forma precisa los contornos competenciales de los municipios, pone el foco sobre la necesidad imperiosa de que el gobierno local deba necesariamente priorizar recursos y decisiones, que al fin y a la postre es la esencia de la política, más aún cuando se aplica sobre bienes o recursos escasos». El legislador extremeño de régimen local ha trasladado esta concepción al articulado de la ley. Así, el artículo 7.2 de la LGAME establece: «El municipio dispone de autonomía política y de autonomía de gestión administrativa, así como de autonomía y suficiencia financiera». Complementariamente, el artículo 8.3 de la LGAME afirma que «La autonomía política municipal implica el ejercicio de las facultades de ordenación y gestión para la formulación y puesta en marcha de políticas propias y diferenciadas por parte de los ayuntamientos».

(48) Así resulta de las observaciones al artículo 3 del «Informe explicativo»: «No es posible definir con precisión a qué asuntos debería autorizarse a las autoridades locales a ordenar y gestionar. Las expresiones “asuntos locales” y “asuntos propios” se rechazaron por considerarse excesivamente vagas y difíciles de interpretar. Las tradiciones de los Estados miembros con respecto a los asuntos que se consideran pertenecientes al ámbito de competencia de las autoridades locales varían considerablemente. En realidad, la mayoría de los asuntos tienen consecuencias tanto locales como nacionales, y la responsabilidad con respecto a los mismos puede variar de un país a otro y con el tiempo, e incluso puede ser compartida entre diferentes niveles de gobierno. El hecho de limitar a las autoridades locales a asuntos que no tengan consecuencias más generales conllevaría el riesgo de relegarles a un papel marginal. Por otra parte, se reconoce que los países quieren reservar determinadas funciones, como la defensa nacional, al gobierno central. La intención de la Carta es que las autoridades locales tengan una amplia gama de responsabilidades que puedan ejercer a nivel local. En el artículo 4 se definen estas responsabilidades». El mencionado artículo 4 de la CEAL lleva por rúbrica «Alcance de la autonomía lo-

En nuestra opinión, de este rasgo cabe derivar lo siguiente en el caso de Estados territorialmente compuestos, como es el caso de España. Tomada la decisión constitucional de distribuir el poder público en tres niveles territoriales de gobierno (estatal, intermedio o regional y local), resulta imperativo que a cada uno de ellos les corresponda una parte del todo que se reparte. En otras palabras, de la Constitución se deriva la garantía de que una parte del poder público corresponde a los gobiernos locales: la existencia de lo que podría denominarse una reserva constitucional de poder local. Esta reserva se vincula al reconocimiento constitucional de la autonomía local. Ahora bien, el legislador constituyente no ha determinado el contenido de la reserva, es decir, no ha delimitado con precisión el poder constitucionalmente garantizado a las entidades locales. Esta decisión se ha dejado en manos del legislador infraconstitucional: tanto del estatutario (en la regulación sobre régimen local contenida en los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas) como del ordinario (en la ley estatal y en las leyes autonómicas reguladoras del régimen local, según los criterios de distribución de competencias sobre la materia entre el Estado y las comunidades autónomas).

e) Las facultades contenidas en la autonomía local se ejercen por la entidad local “bajo su propia responsabilidad”. La responsabilidad es la otra cara de la moneda del poder de decidir. En otras palabras, la autonomía asegura un ámbito de decisión propio al sujeto que, complementaria y necesariamente, debe asumir la responsabilidad derivada de las decisiones adoptadas⁴⁹.

cal» y se ocupa de las competencias locales. Queda clara así la conexión entre autonomía local y competencias locales, constituyendo estas últimas un contenido necesario de la primera. Debe advertirse, sin embargo, que la dificultad existente para la determinación concreta de los “asuntos públicos” objeto de la autonomía local se traslada igualmente a la labor de delimitación de las competencias de las entidades locales. En las observaciones al artículo 4, el «Informe explicativo» de la CEAL afirma: «Como se ha explicado en las observaciones sobre el artículo 3, no es posible enumerar de manera exhaustiva las competencias y responsabilidades que deberían conferirse a las autoridades locales en toda Europa, ni sería apropiado intentarlo. Sin embargo, este artículo establece los principios generales en los que se deberían basar las responsabilidades de las autoridades locales y la naturaleza de sus poderes.

(49) En las observaciones al artículo 3, el «Informe explicativo» de la CEAL afirma al respecto: «La expresión “bajo su propia responsabilidad” pone de relieve que las autoridades locales no deberían limitarse simplemente a actuar como agentes de autoridades superiores». La decisión au-

El reconocimiento a la entidad local, en especial al municipio, de la capacidad de adoptar y ejecutar políticas propias y diferenciadas guarda íntima conexión con la configuración de su autonomía como política, en los términos ya expuestos. En el ordenamiento jurídico español, algunas leyes autonómicas locales, sobre todo las más recientes, expresamente reconocen esta capacidad⁵⁰.

f) Las facultades contenidas en la autonomía local se ejercen por la entidad local «en beneficio de sus habitantes». Como toda entidad pública, también las locales tienen un carácter vicarial: su existencia misma se justifica por la consecución de las finalidades de interés público que tiene encomendadas por el ordenamiento jurídico. Precisamente por ello sus potestades son instrumentales, de ejercicio obligatorio y en beneficio ajeno, esto es, de los ciudadanos destinatarios de su actuación.

Es habitual que las normas españolas sobre régimen local afirmen que la atribución de competencias realizada a favor de las entidades locales, en particular de los municipios, se hace para que sean ejercitadas en beneficio de la colectividad local. Esto resulta común, por ejemplo, en la redacción de las cláusulas de reconocimiento de una competencia general municipal⁵¹. Más novedoso resulta, en cambio, la afirmación de que esa colectividad constituye una comunidad única⁵².

tónoma, en efecto, responde a la idea de manifestación y desarrollo de un poder propio y no a la de ejecución de una voluntad ajena. En definitiva, la autonomía debe permitir a la entidad local titular la adopción de políticas propias y diferenciadas.

(50) Sirva de ejemplo el artículo 4.3 de la LAULA: «Al amparo de la autonomía local que garantiza esta ley, y en el marco de sus competencias, cada entidad local podrá definir y ejecutar políticas públicas propias y diferenciadas». En este mismo sentido, artículo 9.3 de la LILE y artículo 8.2 y 3 de la LGAME.

(51) Así, el artículo 86.3 del EAC establece: «El presente Estatuto garantiza al municipio la autonomía para el ejercicio de las competencias que tiene encomendadas y la defensa de los intereses propios de la colectividad que representa».

(52) Así lo quiso dejar claro, por ejemplo, el preámbulo de la LAULA: «La ley regula la autonomía local como la integración de municipios y provincias en una sola comunidad política: autonomía municipal y autonomía provincial forman un sistema que el legislador delimitador de competencias ha de tomar como referencia».

g) Las facultades contenidas en la autonomía local se ejercen “en el marco de la ley”. Esta nota apunta al carácter secundario o derivado de la autonomía, en contraposición al concepto de soberanía⁵³. Y también a su carácter limitado: la noción de autonomía va indisolublemente unida a la idea de limitación, es decir, a la idea de limitación de los poderes en que consiste tal autonomía⁵⁴. La autonomía, en definitiva, es una institución de configuración legal⁵⁵.

La normativa local española ha recogido también esta expresión en la definición de la autonomía local. En un sentido distinto, en sede jurisprudencial, el empleo de la expresión “en el marco de la ley”, u otras similares, ha servido de fundamento para sostener que, en relación con las entidades dotadas de autonomía, el principio de legalidad administrativa debe ser entendido no en su acepción de vinculación positiva, sino de vinculación negativa a la ley⁵⁶.

3.6. La conexión entre autonomía local y democracia. El Protocolo Adicional a la Carta sobre el derecho a participar en los asuntos de la autoridad local

La autonomía local es configurada en la Carta en estrecha conexión con la democracia. Ello explica las reiteradas menciones que se realizan en su preámbulo a esta última noción⁵⁷. De manera coherente con

(53) A. GALÁN GALÁN, *La potestad normativa autónoma local*, Atelier, 2001, pp. 68-74.

(54) A. GALÁN GALÁN, *La potestad normativa autónoma local*, cit., pp. 74-76.

(55) En este sentido se pronuncia, el «Informe explicativo» de la CEAL, en las observaciones que formula a su artículo 3: «Al incluirse la expresión “en el marco de la ley” se reconoce el hecho de que este derecho y esta capacidad pueden ser definidos con mayor precisión por la legislación».

(56) A. GALÁN GALÁN, *La potestad normativa autónoma local*, cit., pp. 214-226; y, del mismo autor, *La consolidación del principio de vinculación negativa en el ámbito local*, en *Revista Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI)*, 8, 2010, pp. 1-27.

(57) Así, de entrada, se afirma «que las entidades locales son uno de los principales fundamentos de un régimen democrático». Sobre esta base, sus redactores son «conscientes de que la defensa y el fortalecimiento de la autonomía local en los diferentes países de Europa representan una contribución esencial en la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder». De manera que «esto supone la existencia de entidades locales dotadas de órganos de decisión democráticamente constituidos que se benefician de una amplia autonomía en cuanto a las competencias, a las modalidades de ejercicio de estas úl-

esta premisa, ya en el articulado de la Carta, después de definir la autonomía local como el derecho (y la capacidad efectiva) de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes, el artículo 3.2 de la CEAL establece que: «Este derecho se ejerce por asambleas o consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, el referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la ley»⁵⁸. De este precepto se deriva la imposición del carácter democrático a las entidades locales. Para los redactores de la Carta, la clave de la democracia local es la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad de la entidad local. Participación que puede ser indirecta (a través de la elección de representantes) o bien directa (mediante mecanismos de democracia directa). Por esta razón, en su preámbulo se sostiene que «el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa» y «que en este nivel local este derecho puede ser ejercido más directamente». Pues bien, con la finalidad de reforzar el derecho de participación de los ciudadanos en el nivel local de gobierno se ha redactado el Protocolo Adicional a la Carta Europea de la Autonomía Local sobre el derecho a participar en los asuntos de la autoridad local, texto hecho en Utrech, el día 16 de noviembre de 2009⁵⁹.

timas y a los medios necesarios para el cumplimiento de su misión». Dentro de sus observaciones generales, el «Informe explicativo» de la CEAL afirma que «la Carta expresa la convicción de que el grado de autonomía del que disfrutan las autoridades locales puede considerarse la piedra angular de una verdadera democracia», y añade después que la autonomía local es «uno de los pilares de la democracia que el Consejo de Europa tiene por misión defender y desarrollar».

(58) En relación con este apartado 2 del artículo 3, el «Informe explicativo» de la CEAL afirma: «Los derechos de autonomía local deben ser ejercidos por autoridades constituidas democráticamente. Este principio está de conformidad con la importancia que concede el Consejo de Europa a formas democráticas de gobierno».

(59) En la línea ya marcada por la CEAL, el preámbulo de su Protocolo Adicional reitera la idea

Debe advertirse que España no ha firmado el Protocolo Adicional de la CEAL. Como es sabido, 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 visitas de *monitoring* realizadas en 2002 y en 2013, esta última en pleno proceso de elaboración de la controvertida Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Debe señalarse que la Recomendación 336 (2013)⁶⁰ constata que España «tiene buenas prácticas» respecto al derecho a participar en los asuntos públicos a nivel local, aunque advierte que «aún no ha firmado el Protocolo Adicional»⁶¹. Concluye que «como parece haber un cumplimiento *de facto* con el Protocolo Adicional, los relatores alientan a las autoridades nacionales a iniciar un debate sobre la firma y ratificación de este instrumento del Congreso en un futuro próximo» (incluido dentro de las “observaciones finales”, apartado 245)⁶².

de que «el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos es uno de los principios democráticos que comparten todos los Estados miembros del Consejo de Europa». Y que «la evolución que ha tenido lugar en los Estados miembros ha mostrado la vital importancia de este principio para la autonomía local». Por este motivo, se lleva a la conclusión de que «sería apropiado complementar la Carta [CEAL] con disposiciones que garanticen el derecho a participar en los asuntos de la autoridad local».

(60) Debatida y adoptada por el Congreso de Poderes Locales y Regionales el 19 de marzo de 2013, siendo relatores Marc Cools, de Bélgica, y Leen Verbeek, de Holanda. Da seguimiento a la Recomendación 121 (2002) y a las dos visitas de monitoreo realizadas del 5 al 8 de junio de 2012 y el 14 de enero de 2013.

(61) El apartado 3.2 de la Recomendación se dedica específicamente al Protocolo Adicional. En él se afirma lo siguiente: «Con respecto al derecho a participar en los asuntos públicos a nivel local en España, los relatores señalan que España tiene buenas prácticas a este respecto. Uno de los ejemplos es el hecho de que España otorga a los residentes no nacionales el derecho a participar en las elecciones municipales de España si son residentes oficiales de España y ciudadanos de la Unión Europea o ciudadanos de un país con el que España tiene un acuerdo de reciprocidad» (apartado 178). Y continúa: «Otro ejemplo de participación directa que los ponentes desearían destacar son los referendos regionales organizados en toda España. En este sentido, los relatores señalan que España, a pesar de algunos ejemplos positivos sobre la participación en los asuntos públicos, aún no ha firmado el Protocolo Adicional a la Carta Europea de la Autonomía Local sobre el derecho a participar en los asuntos de una autoridad local» (apartado 179). Y concluye: «Se informó a los relatores de que la firma de este Protocolo requiere el acuerdo de las comunidades autónomas. Los relatores alientan a las autoridades nacionales a incluir este tema en la agenda de discusión de la Conferencia de Presidentes para firmarlo y ratificarlo en un futuro próximo» (apartado 180).

(62) T. FONT I LLOVET, A. GALÁN GALÁN, *El gobierno local en los aniversarios de la Constitución y de la Carta Europea de la Autonomía Local*, cit., pp. 37-38.

Compartimos la valoración hecha por el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa. Lo que no obsta, evidentemente, para que sigan abiertos multitud de temas directamente relacionados con la calidad de la democracia local. Entre otros, pueden destacarse la discusión permanente acerca de la conveniencia de la reforma del sistema electoral local (no solamente municipal, sino también provincial y metropolitano), el debate sobre el grado óptimo de parlamentarización del modelo de gobierno municipal, así como los aspectos relacionados con la transparencia, con el uso de las nuevas tecnologías y los relativos al estatuto de los electos locales, entre otros, la mejora del derecho de acceso a la información o la introducción de mecanismos de delegación de voto o voto telemático en supuestos en los que resulte justificada la ausencia en la sede de las votaciones. Desde una perspectiva más amplia, en el contexto de las numerosas medidas normativas adoptadas con ocasión de la reciente crisis económica, parece necesario replantearse el equilibrio entre democracia y economía en el nivel local de gobierno. En particular, es preciso analizar hasta qué punto y de qué manera aquellas medidas – incluida una reforma constitucional – pueden haber provocado una mutación de la noción misma de autonomía local, desplazando el eje democrático a favor de una aplicación más intensa de principios estrictamente económicos relacionados con la eficiencia, la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera⁶³.

(63) Un examen de estas cuestiones en A. GALÁN GALÁN, J.C. COVILLA MARTÍNEZ, T. FONT I LLOVET, R. GRACIA RETORTILLO, M. VILALTA REIXACH, *Nous governs locals: regeneració política i estabilitat presupostària*, Institut d'Estudis de l'Autogovern, 2016.