

Democracia local, municipios y constitución: teoría y realidad en el contexto español

Ana
Torrecillas Martínez

Doctora por la Universidad de Valencia

SUMARIO

- I. Introducción
- II. La democracia local como fundamento teórico-político
- III. La autonomía local en perspectiva histórico-constitucional
- IV. Marco jurídico-constitucional vigente de la autonomía local en España
- V. Problemáticas constitucionales de la realidad local en España y propuestas de reforma.
- VI. Conclusiones

FICHA DE LA TESIS

- **Fecha y lugar de defensa:** 24 de mayo de 2024 (Universidad de Valencia)
- **Miembros del Tribunal:** Francisco Caamaño Domínguez (Universidad de La Coruña), María Teresa Salvador Crespo (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Universidad de Jaén) y Silvia Bagni (Università di Bologna)
- **Dirección:** Roberto Viciano Pastor y Gabriel Moreno González
- **Mención internacional:** Sí
- **Libro ya publicado:**

Ana Torrecillas Martínez (2025). *Democracia constitucional y autonomía local en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.

<https://editorial.tirant.com/es/ebook/democracia-constitucional-y-autonomia-local-en-espana-ana-torrecillas-martinez-9788410719842>

Ana Torrecillas Martínez (2025). *Reinventar lo local. La reforma del régimen local en España desde el Derecho Constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch.

<https://editorial.tirant.com/es/libro/reinventar-lo-local-la-reforma-del-regimen-local-en-espana-desde-el-derecho-constitucional-ana-torrecillas-martinez-9788410952041>

NOTA BIOGRÁFICA:

Profesora de Derecho Constitucional en la Universidad de Extremadura. Doctora Cum Laude en Derecho Constitucional, Graduada en Derecho y Máster en Drets Humans, Democràcia y Justícia Internacional con Premio Extraordinario por la Universitat de València. Asimismo, se ha formado en la Università di Bologna, en el marco de su estancia de investigación en el Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali. Sus principales líneas de investigación giran en torno a las problemáticas jurídico-constitucionales de las entidades locales y los derechos de las personas

en las zonas rurales, materias sobre las cuales ha publicado diversos estudios científicos, ha participado en proyectos de investigación y ha impartido ponencias, seminarios y cursos en universidades europeas.

ESTADO DE LA CUESTIÓN DEL TEMA TRATADO:

La escala local, y particularmente la municipal, presenta grandes potencialidades de cara a la gestión satisfactoria del poder, tanto en lo que respecta al perfeccionamiento del principio democrático, como en lo que concierne a la resolución o mitigación de aquellos conflictos más acuciantes en nuestra sociedad, como la despoblación o la cohesión social y territorial de España. Sin embargo, la habitual desatención hacia lo local, junto con la complejidad de problemáticas presentes en la escala local, impiden a menudo que tales potencialidades puedan ser aprovechadas. Buena parte de estas problemáticas derivan de una defectuosa regulación jurídica del régimen local y se remontan al origen del Estado constitucional en España. Ahora bien, existen alternativas de reforma que pretenden laminar tales dificultades y avanzar hacia una verdadera gobernanza multinivel en nuestro país, en la cual, también quede integrada la escala local.

PALABRAS CLAVE:

Municipalismo; Autonomía local; Democracia local; Reforma del Régimen local.

KEYWORDS:

Municipalism; Local Self-Government; Local Democracy; Local Government Reform.

I. INTRODUCCIÓN

Toda aquella persona que haya realizado (o esté realizando) una tesis doctoral coincidirá conmigo en que, sin vocación, sería impensable comenzar un doctorado. En mi caso la vocación que me llevó a iniciar la tesis doctoral fue doble. De un lado, me impulsó mi voluntad por ser docente en Derecho Constitucional. No me hubiera dedicado a esta profesión de no ser por todos aquellos profesores y profesoras que, durante mi etapa como estudiante de Grado y Máster, me invitaron a reflexionar constantemente sobre los problemas de nuestra sociedad. Por eso aprovecho esta ocasión para agradecerles por su excelente trabajo, pues siempre fueron una fuente de inspiración en mi carrera académica y profesional. Si algo tiene el buen docente es que, además de formarte desde el punto de vista teórico, te invita a involucrarte como parte activa en la sociedad a la que perteneces. Gracias a ellos y a ellas decidí comenzar la carrera académica, pues entendí que la mejor manera de devolver a la sociedad todo lo que la sociedad me había dado era formando parte de la institución universitaria.

La vocación docente es, de otro lado, inseparable de la investigadora, pues ambas se retroalimentan y se dan sentido mutuamente. El conocimiento que adquirimos como consecuencia del estudio perdería buena parte de su razón de ser si no se transfiriese al resto de la sociedad, no tanto en formato de producción científica, de artículos, monografías, obras colectivas o capítulos que, en realidad, sólo leemos entre los propios académicos. Nuestra investigación debe venir aparejada de su divulgación en el aula o en otros espacios donde podamos actuar como un altavoz real de nuestras reflexiones. Y la misma crítica hacemos extensiva a la docencia que no está precedida por una investigación y estudio sosegado. Pues tan desafortunado es que la investigación no esté al servicio de la docencia, como que la docencia no cuente con una investigación previa que la respalde.

Por eso aprovechamos también para denunciar la precaria situación del joven investigador predoctoral al que se trasladan unas exigencias desproporcionadas en relación con las tareas que a menudo desempeña, sin olvidar, por supuesto, las condiciones laborales en las que realiza su trabajo. Pues he ahí la dificultad subyacente a la etapa predoctoral. Mantener un equilibrio entre docencia, investigación, y unas condiciones laborales precarias es difícil, y por supuesto, no contribuye a esa serenidad que requiere el calmado y riguroso estudio propio de la profesión académica. De ahí que, a mi parecer, buena parte de las personas que iniciamos nuestra carrera académica recurramos a la vocación para convencernos de que estamos haciendo lo correcto. Y de ahí, también, que la unión entre jóvenes investigadores sea tan necesaria, pues cuando compartes avanzas más rápido y con pasos más firmes. Gracias al impulso de compañeros y compañeras, como Juan Francisco Barroso Márquez, Alicia González Moro, Miguel Ángel Sevilla Duro, Mar Sánchez Montell o Pedro García Guijarro, a quienes admiro profundamente, mi trabajo fue indudablemente mejor.

Presumimos que todas las personas que nos dedicamos profesionalmente a la investigación en Derecho Constitucional tenemos unas inquietudes similares. Por eso resulta tan complejo escoger y definir una temática para realizar una tesis doctoral. En mi caso, tuve la suerte de contar con dos directores, Roberto Viciano Pastor y Gabriel Moreno González, que conocían mi trayectoria académica, pero también vital y personal. Será porque siempre me sentí muy orgullosa de ser de Villamalea (Albacete), de mi origen rural, y de no haber perdido las formas de hacer las cosas que tenemos allí. Hay diferencias notables entre quienes experimentan su socialización primaria en una ciudad y en un pueblo de menos de 5.000 habitantes. En aquello que valoras o detestas, en lo que consideras esencial para tu vida, en tu carácter o en cómo interpretas lo que sucede a tu alrededor. Hay personas que, tras pasar toda su vida en un entorno rural, enseguida se acostumbran a las maneras de la urbe. Hay otras, en cambio, que siempre anhelamos nuestros pueblos, a sus gentes, a sus formas y a su idiosincrasia. Nada más conocerme mis directores supieron que yo era de las segundas, y no sólo quisieron que siguiera conservando esa esencia, sino que la alentaron desde el principio, pues fueron ellos quienes me propusieron dedicar mi tesis doctoral al estudio de lo local, especialmente de lo municipal, y de volcar mi investigación en las zonas rurales. Sabían que la temática a la que dedicaría mi tesis no sería para mí tan solo un objeto de estudio. Gracias, Roberto y gracias, Gabriel. Sus predicciones se cumplieron con bastante precisión, pues durante los años dedicados a la realización de mi tesis doctoral, a la par que la vocación docente e investigadora, me movía mi convicción y mis ansias por hacer de las ruralidades españolas un lugar más amable y más próspero.

Automáticamente coincidí con mis directores en que sería óptimo dedicar mi tesis doctoral al estudio de lo local, desde el Derecho Constitucional, y tras verificar que ésta aportaría a nuestra ciencia un resultado novedoso, comenzamos con la labor investigadora. Que la escala municipal no haya sido objeto hegemónico de estudio por parte del Derecho Constitucional conducía a esta tesis a una situación, de un lado, problemática. Pues, pronto supimos que contaríamos con pocos trabajos académicos previos que respaldasen la investigación desde la perspectiva con que se abordaba el análisis de la cuestión. Empero, de otro lado, resultó especialmente sugestivo y motivador, no sólo por las razones esgrimidas supra, sino también por la originalidad del objeto de estudio. La pregunta de investigación sobre la que se enarbola el análisis es la siguiente: ¿qué puede aportar la escala local a la gestión del poder? Sobre la misma, comenzamos a vertebrar el trabajo, pues a medida que avanzaba el estudio, surgieron múltiples preguntas concatenadas a la anterior, que dieron como resultado la tesis doctoral que a continuación trataremos de resumir.

II. LA DEMOCRACIA LOCAL COMO FUNDAMENTO TEÓRICO-POLÍTICO

Antaño la democracia local ocupó un lugar fundamental en el pensamiento teórico-político más paradigmático para nuestra disciplina. Así se desprende del

protagonismo que ésta tuvo en las corrientes más clásicas de la teoría política como el comunitarismo aristotélico, el republicanismo roussoniano y arendtiano, el liberalismo de Tocqueville o el federalismo sinalagmático y conmutativo de Proudhon, entre otros. Estas aportaciones, que consideramos capitales para nuestro orden constitucional, pivotaban sobre la pequeña escala. Y hoy, sin embargo, la escala local ha desaparecido de nuestro horizonte de análisis y reflexión. Motivo por el cual, la tesis doctoral destina un primer capítulo a explorar los principales postulados sobre la democracia local en la teoría política y de la democracia. En este sentido, se centra en resaltar aquellos extremos que, desde la teoría clásica, se pusieron de manifiesto como ventajas de la democracia local y de la pequeña escala. Y se completa esta exposición acerca del estudio de los clásicos con la revisión de sus postulados por algunos modernos, como Philip Pettit, Michael Walzer, Charles Taylor, Helena Rosenblatt, así como por las nuevas corrientes iusfeministas que esclarecen, completan y aportan luz a las teorías antiguas. Muchas teorías políticas, clásicas y contemporáneas, ponen el acento en el municipio como escala óptima para cultivar el espíritu cívico y el cuidado de lo público, el afecto por lo común o la adscripción simbólica a un mismo proyecto político. Lo cual, constituye una base axiológica muy conveniente para el perfeccionamiento del principio democrático.

Dado que España es un Estado compuesto y complejo desde el plano territorial, antes de analizar qué posibilidades de materialización tienen esos postulados en la actual escala municipal, en el primer capítulo también se aborda el estudio de las democracias de escala y las escalas de la democracia. La filosofía de Robert Dahl y Edward Tufte (1973) perfeccionó el estudio sobre lo local y lo democrático. Los mentados académicos constataron que en los Estados compuestos como el nuestro no existe una escala perfecta para la práctica democrática, ni siquiera lo es la escala municipal, pese a todas sus ventajas. De ahí que parte de la tesis doctoral se dedique a averiguar las principales potencialidades, y también las peligrosidades de la pequeña escala en la práctica del principio democrático. Se aglutinan muchos pronunciamientos a favor y en contra de lo local y lo democrático, y se constata que la mayor parte de las posturas que se han pronunciado sobre el particular se encuentran fuertemente enfrentadas. Unas romantizan exacerbadamente la pequeña escala, otras la demonizaban por identificarla únicamente con dinámicas caciquiles, y pocas comprenden el verdadero cometido del principio democrático en yuxtaposición con la descentralización del poder y la autonomía local.

Tal y como verifican las aportaciones de Robert Dahl y Edward Tufte la pregunta correcta no es cuál de las escalas es mejor para la materialización de dinámicas democráticas. La pregunta correcta es ¿qué puede aportar cada escala al principio democrático? El por qué es sencillísimo. La ciudadanía española vive, al mismo tiempo, en su municipio, en su provincia, en su Comunidad Autónoma y en su Estado. Por eso, centrarse en optimizar el principio democrático en una única escala no es conveniente porque la desatención hacia las demás escalas reportará consecuencias perjudiciales para la ciudadanía, y entonces los esfuerzos serán en

vano. La clave es dotar a todas las escalas del máximo número de herramientas para que desplieguen sus potencialidades democráticas. Si además aceptamos que todas las escalas supeditan sus actuaciones a la realización del principio democrático y su materialización en el conjunto del país al cual se adscriben, no hay motivo para pensar que unas actúan frente a otras. Sus actuaciones deben parecerse a los engranajes de una misma maquinaria, que es el Estado comprendido en todo su conjunto, cuyo fin último es contribuir al fortalecimiento democrático del mismo, y al aseguramiento de los derechos de las personas que lo habitan.

Ahora bien, la democracia no existe por sí misma. Desde el planteamiento más austero posible, requiere que le dotemos de un objeto sobre el cual tomar ciertas decisiones y también requiere que, como mínimo, tales decisiones sean finalmente llevadas a término. Con ausencia de alguno de ambos elementos la democracia pierde su razón de ser. Esto es lo que nos lleva a entender que el fundamento jurídico constitucional de la democracia local es la autonomía local, pues este principio es el que le brinda a la escala local un objeto sobre el cual tomar decisiones, y le asegura que tales decisiones serán finalmente vinculantes. La tesis aborda esta relación entre democracia local y autonomía local en la última parte del primer capítulo.

III. LA AUTONOMÍA LOCAL EN PERSPECTIVA HISTÓRICO-CONSTITUCIONAL

Tras consolidar el complicado esquema del régimen local, y despejar las dudas acerca de la democracia local en la teoría política, la investigación plasmada en el segundo capítulo de la tesis se enfoca en dilucidar el significado constitucional del principio de autonomía local, primero, desde el punto de vista histórico-constitucional en Europa y, fundamentalmente, en el constitucionalismo histórico español. Más tarde, analiza su regulación jurídica vigente, tanto en el texto constitucional de 1978, como en las principales normas de desarrollo del régimen local en nuestro ordenamiento jurídico.

Las principales problemáticas manifestadas por la academia en sede de este principio constitucional justifican que el estudio se retrotraiga a los orígenes de este principio constitucional en el viejo continente. Muchas investigaciones verifican que la génesis de las problemáticas constitucionales de los municipios en España se remonta a nuestro primer constitucionalismo y a experiencias anteriores a este, que le sirvieron como base. Motivo por el cual, se dedica buena parte de la investigación a pergeñar el origen histórico de la teoría de la autonomía local en Francia, Alemania, Inglaterra y en menor profundidad, también su configuración en Italia y en Estados Unidos.

Con tal objetivo, el análisis de la evolución histórica de este principio constitucional en Europa comienza con el estallido de las revoluciones liberales. Este punto de partida se escoge porque, tras el estudio de la teoría política y de la democracia, la tesis ya pone de manifiesto el papel que el municipio (o entidad

territorial equivalente) ha desempeñado en las formas políticas premodernas, como la ciudad-Estado sobre la que teorizaba Aristóteles o el municipio en el Imperio Romano que sirvió de base a Cicerón para enarbolar sus reflexiones en el marco de la escuela estoica. Durante el feudalismo no existía una única entidad local, sino un caos de entidades locales con distintas características y estatuto político como las villas, las aldeas, las pedanías, los territorios de señorío y de realengo, los lugares, etc. Y, aun así, la escala de estos núcleos de población, junto con algunas experiencias de asociacionismo comunal, también ofrecen notas sugestivas sobre el papel de la pequeña escala en la gestión del poder durante la Edad Media.

La gran mayoría de las investigaciones acerca del origen del principio de autonomía local en Europa apuntan hacia el origen francés de la formulación primigenia: la teoría del *pouvoir municipal*, que sirvió de base a las sucesivas. Aunque su génesis se remonta a la escuela fisiocrática de Turgot, la teoría del *pouvoir municipal* proviene de la Revolución Francesa (García de Enterría, 1960: 79-110). Durante el Antiguo Régimen, cada núcleo de población en Francia tenía un funcionamiento y reconocimiento singular, en función de si contaba, o no, con el favor real, o si disponía de un privilegio otorgado por la Corona. Estas prerrogativas ligadas al territorio fueron declaradas contrarias a las pretensiones revolucionarias, lo que llevó a los constituyentes revolucionarios a abordar el debate sobre lo municipal, con ánimo de dotar a Francia de una nueva planta local homogénea y sin distinciones, sobre la base de un mismo postulado: la teoría del *pouvoir municipal*. El *pouvoir municipal* era el artefacto teórico recuperado por los revolucionarios franceses, que avalaba la posibilidad de constituir una planta local donde los nuevos municipios pudiesen tomar decisiones autónomas y estar en pie de igualdad con el resto de sus homólogos.

Fue aquí donde se produjo el célebre debate entre Mirabeau y Thouret, cuya mínima exposición es necesaria para comprender bien el devenir de este principio. El primero defendió que cada núcleo de población existente hasta ese momento debía convertirse en municipio, lo que daría lugar a la división de Francia en 44.000 municipios. Mirabeau creyó, además, que esta era la única forma de evitar que los pequeños municipios rurales quedasen subyugados a las ciudades más grandes. Thouret, que fue apoyado por Sieyès y Condorcet, mantenía, por el contrario, que la única manera de asegurar la autonomía de cada municipio era dividiendo la planta local francesa en pocos municipios (en concreto 720), pero muy fuertes, con posibilidad de crear internamente una administración desconcentrada (los denominados *bureau*) (Parada Vázquez, 2015: 29).

El triunfo de la postura de Mirabeau supuso un antes y un después en la historia del municipalismo europeo. A la ejecución de sus ideas los municipios franceses eran teóricamente autónomos, pero en la práctica, los pequeños municipios rurales todavía seguían supeditados al poder de los municipios más grandes, que eran a su vez, más autónomos en el plano político y financiero. Principalmente porque tal autonomía se había escrito en un papel, pero no se había dotado a

tales municipios de los mecanismos necesarios para que la autonomía fuese real y efectiva. Desde la escala central se pudo vislumbrar que la teoría del *pouvoir municipal* no se estaba cumpliendo y, aun así, no se hizo nada por impedirlo, por miedo a que se originase un contra-poder que arrebatase alguna potestad a la asamblea y de este modo, incidiese en el principio de soberanía nacional.

Tal y como demostró Luciano Vandelli en *El poder Local*. Su origen en la Francia Revolucionaria y su futuro en la Europa de las Regiones (1992: 36), el código napoleónico copiaría más tarde la formulación territorial ideada en el marco de la Revolución Francesa, incluida su organización municipal y la teoría del *pouvoir municipal*. Dato clave para comprender que la doctrina de Mirabeau, con sus defectos y virtudes, permeó en todo el continente. Esta afirmación puede comprobarse con una visión comparada de las plantas locales europeas y de otras formulaciones sobre la autonomía local como la teoría de la *Selbstverwaltung* en Alemania (Martín Mateo, 1965) o, como ahora comprobaremos, con la posición del municipio en la historia constitucional de España.

Nuestro primer liberalismo también copió la formulación francesa del principio de autonomía local, así como la posición jurídica del municipio en la estructura territorial del Estado. Se corrobora tras un profundo estudio del Título VI de la Constitución gaditana. La singularidad es que, en España, las previsiones constitucionales inspiradas en el modelo francés se mezclaron con algunos elementos típicos de la tradición española premoderna. En la línea apuntada por Vandelli, en España tampoco se advirtieron los excesos de la formulación francesa, que se copió prácticamente por entero. Es fácilmente visible, por ejemplo, en la dicción literal del artículo 310 de la Constitución de 1812, que dice: “se pondrá un Ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará termino correspondiente”. Antes de 1812 la planta local española también estaba dividida en un caos de entidades territoriales de muy distinta tipología. Lo que Cádiz pretendió fue homogeneizar la planta local en una única entidad: el municipio constitucional. Tanto en España, como en Francia, se tuvo la pretensión de homogeneizar las plantas locales para que el municipio sirviese como extensor del constitucionalismo en el territorio, aprovechando la división de los núcleos poblacionales ya existentes.

La reverberación del debate entre Mirabeau y Thouret comenzó a ponerse de manifiesto en España en la época del Trienio Liberal, cuando la vigencia de Cádiz había producido sus efectos y los errores cometidos en la constituyente en el plano municipal eran más que visibles. Tras la vigencia de Cádiz cada núcleo de población debía pedir su independencia como municipio constitucional, obligatoriamente si se llegaba por sí o por medio de su comarca, a los 1.000 habitantes. Esto tuvo como consecuencia la división de la planta local española en 11.500 municipios entre 1820 y 1823, la mayor cifra de municipios de nuestra historia (De Castro, 1979). La ultrafragmentación de la planta local y las características de los municipios de la época (muy pequeños, con muy pocas cifras de población, infra

financiados, con malas comunicaciones, etc.) provocaron que la predicción de Mirabeau se produjese justo, al contrario. Si este defendió que para la extensión del constitucionalismo era necesario armar una planta local dividida en muchos municipios independientes y separados del poder de los núcleos urbanos, lo que acabó sucediendo es que tal división supeditase los pequeños núcleos de población al poder de las ciudades, más grandes, más ricas y más capaces, tal y como había sucedido en Francia en la etapa inmediatamente anterior.

Tanto las zonas rurales como las urbanas tenían, en la letra de la Constitución, la misma posición, estatuto y poder. No expresamente, claro, sino tácitamente. Y es también ahí donde reside el origen de la dicotomía urbano-rural, pues nuestro ordenamiento jurídico ha estado históricamente elaborado desde el plano urbano-céntrico. Del mismo modo que ya hemos asumido la necesidad de incorporar la perspectiva de género a las normas, con el fin de evitar que un precepto aparentemente neutro, pero realmente discriminatorio permanezca en nuestro ordenamiento jurídico, debemos comenzar a profundizar en la incorporación de otras perspectivas, como la de ruralidad. No establecer una diferenciación local atendiendo a las peculiaridades y las diversas dificultades presentes en nuestro territorio nacional ha significado que un precepto diseñado para su aplicación en la urbe se aplique en las ruralidades sin distinción alguna. Lo cual, resulta difícilmente practicable en la mayoría de ocasiones y sitúa a las personas que habitan en las ruralidades en posiciones desiguales e injustificadas. La desatención hacia esta realidad provocó que se continuara perpetuando un privilegio para las ciudades, sólo que, a partir de entonces, el privilegio sería invisible a ojos del Estado, y constitucionalmente consentido.

Si bien es cierto que, tras la vigencia de Cádiz, en algunas etapas de nuestro constitucionalismo la gobernanza local pudo tener un mayor protagonismo, como se previó en el texto de la Constitución federal de la I República gracias a contribuciones como las de Pi y Margall, o en el Sexenio Revolucionario, la desatención hacia lo local y los errores que entorpecían la consolidación del principio de autonomía en el marco de nuestra historia constitucional, generalmente, continuaron reproduciéndose. A medida que avanzaba nuestro constitucionalismo, los problemas constitucionales imbricados en el régimen local se iban acumulando porque o no había una respuesta normativa al respecto, o las que se produjeron, como lo fue el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo en el periodo de la dictadura de Primo de Rivera o los Proyectos de Maura de 1903 y 1907, contenían soluciones demasiado atemperadas como para resolver verdaderamente un problema que llevaba demasiados años enquistado en el funcionamiento de la estructura territorial básica del Estado.

El estallido de la Guerra Civil y el comienzo de la dictadura franquista desencadenaron en lo que algunos autores, como Sergio del Molino (2016: 42-45), han denominado “el Gran Trauma”. Entre 1940 y 1970, en apenas 30 años, se produjo un trasvase de población extraordinario en nuestro país de las zonas rurales hacia las zonas urbanas, que coincidió con la llegada de la industrialización a

España y que fue impulsado por el desarrollismo franquista. Muchas personas que entonces tenían su residencia en los pequeños municipios de la España rural se vieron obligadas a emigrar a las ciudades en busca de sustento, dado el empobrecimiento en el que se encontraban sumidas la mayoría de zonas rurales del país. A los problemas que venían fraguándose con anterioridad se sumó el grave fenómeno de la despoblación y el despoblamiento de numerosas partes de España, que desde entonces no ha cesado. Dato que explica que durante estos años algunas ciudades como Madrid o Barcelona comenzasen a disponer de cifras demográficas hipertróficas y se vieran obligadas a absorber algunos municipios colindantes, que pasarían a convertirse en barrios. La situación de la planta local era devastadora tanto en el plano demográfico como en el financiero, sobre todo, en la última década del régimen franquista. Tanto es así que hasta se tomaron algunas medidas favorecedoras de la economía de los pueblos, en 1966, como consecuencia de la crisis endémica en la que se encontraban sumidos (Albi, 1966).

Se llega, así, al último periodo de la historia constitucional que precede a nuestra Constitución vigente. La escasez de materiales sobre el régimen local en la constituyente de 1978 es representativa de lo que sucedió en esta sede. En los debates constituyentes es muy visible el protagonismo que tuvieron las Comunidades Autónomas dentro de ese ejercicio de ingeniería constitucional sobre la estructura territorial del Estado. Fue un periodo en el cual muchas de las problemáticas apuntadas no solo no se habían resuelto, sino que se habían agravado sustancialmente durante la dictadura franquista. En los debates constituyentes se refleja, por una parte, el poco tiempo dedicado al particular, pese a la grave situación con la que contaba la realidad municipal española en estas fechas. Y, por la otra, lo poco sustanciales que fueron los debates acerca de lo local y del papel que desempeñarían las entidades locales en el nuevo orden constitucional. La insuficiencia financiera generalizada de los municipios españoles se tuvo en cuenta y por eso se incorporó el artículo 142 CE, aunque tampoco se articularon mecanismos que garantizasen su cumplimiento y la redacción del mentado precepto en el texto constitucional es mejorable. Aun así, los silencios constitucionales respecto de cuestiones tan capitales como la dispersión demográfica, la ultra-fragmentación del territorio, el modelo competencial local o las diferencias urbano-rurales ponen de manifiesto el poco interés que suscitó el régimen local en la constituyente de 1977, con todas las consecuencias que se derivarían de ello en los años posteriores a la vigencia del texto constitucional de 1978.

IV. MARCO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL VIGENTE DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN ESPAÑA

Toda la base previa sobre los precedentes del principio de autonomía local y la democracia local en la teoría política y en el constitucionalismo histórico no podían conducir sino a enriquecer el estudio de la configuración actual del principio de autonomía local en el ordenamiento jurídico vigente. Si bien es cierto que la literalidad constitucional parece dar respuesta a lo anterior en un estudio superficial,

la técnica con la que se previó el régimen local en el texto constitucional habría muchas otras preguntas cuya resolución no puede conseguirse solamente desde la letra constitucional. ¿Qué quiere decir verdaderamente el principio de autonomía local? ¿Qué dimensiones tiene este principio? ¿Qué son los intereses locales? ¿Qué necesitan nuestros municipios para ser autónomos? Algunas de las respuestas a esas preguntas dieron como fruto la segunda parte del segundo capítulo de la tesis doctoral, donde se desentraña el principio de autonomía local. Se llega a la conclusión de que, sin poder autoorganizarse, autonormarse, desempeñar un mínimo paquete competencial y no estar sometidos a ningún control, más allá de los controles de legalidad, el municipio no puede ser autónomo y la democracia local no puede materializarse. Lo cual, tiene consecuencias para los municipios, sí, pero también para el resto de entidades territoriales y para el mantenimiento y fortalecimiento del principio democrático en nuestro Estado.

Aunque la Constitución de 1978 es parca en la regulación del régimen local, su dicción establece con claridad que a esta escala le corresponde la gestión de parte del poder político del Estado y con ese fin, se dota a los ayuntamientos y diputaciones, con representantes democráticos al frente, de unos intereses para su gobierno y administración. Por eso esta tesis doctoral no duda en ningún momento en calificar como política la autonomía de los entes locales. Pues se parte de la idea de que nuestros constituyentes también vieron en el municipio un gestor político y no un ejecutor de las políticas elaboradas por otros niveles de gobierno.

Ahora bien, aquellos extremos que la Constitución resuelve de forma indubitada sobre el régimen local son los menos. Entre todas las cuestiones que nuestro texto constitucional deja abiertas para su posterior desarrollo, la que más llama la atención es la indeterminación de los denominados como “intereses locales”. Sobre todo, porque este concepto es esencial para comprender el resto de preceptos constitucionales que se pronuncian sobre el régimen local. Pues, la autonomía local se presume respecto de la gestión de tales intereses. Del estudio profundo de la doctrina, de la jurisprudencia y de la norma, tampoco se desprende que nuestro legislador, nuestro poder judicial, o nuestra ciencia dispongan de un concepto, ni tampoco de varios, a la hora de delimitar esta indeterminada categoría jurídica.

Lo que sí se sabe, sean cuales sean esos “intereses” que menciona el artículo 137 CE, es que para poder gestionarlos es necesario tener medios suficientes. Por eso la tesis insiste en que el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales actúa como antesala a la gestión política de los ayuntamientos (art. 140 CE). Y que, dado que funciona como prerequisite a la materialización del principio de autonomía local, no solo la escala local está obligada a garantizarse su propia autosuficiencia de medios, sino que también son las demás escalas las llamadas a procurarla. Relato que coincide con la perspectiva sobre la descentralización del poder político en España y la necesidad de que todas las escalas actúen de un modo complementario, y no enfrentado.

De las anteriores preguntas también emana una conclusión muy clara. Dado que nuestros constituyentes dejaron al albur del legislador democrático muchas cuestiones clave para el régimen local, la siguiente tarea que se emprende es la de estudiar el resto del ordenamiento jurídico para encajar todas las piezas y desarrollar, así, los principales componentes del marco jurídico de desarrollo de la autonomía local, secuencia estrictamente necesaria para componer una fotografía completa sobre la institución. Razón que justifica que la tesis doctoral, en su segundo capítulo, se detenga tanto en la regulación constitucional del principio de autonomía local, como en el desarrollo de la Carta Europea de la Autonomía Local (en adelante CEAL), en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), en los Estatutos de Autonomía, y en otras normas capitales en materia de régimen financiero como la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante LRHHLL) y la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL).

Varios aspectos que resultan destacables son, en primer lugar, que pese a profundizar en el régimen local, algunas preguntas seguían sin ser respondidas por el legislador democrático, como sucedía con la determinación de los intereses locales. En segundo lugar, el gran protagonismo del Estado en la regulación del régimen local, eminentemente establecido en la LRBRL, cuya base jurídica prevista en el art. 149.1. 18ª CE resulta un tanto débil desde el plano teórico, y un tanto inadecuada desde el punto de vista práctico (García Morillo, 1996: 125-152; Caamaño, 2004: 161-188). Y, por último, el papel que había desempeñado el Tribunal Constitucional a la hora de delimitar y perfeccionar el principio de autonomía local durante el proceso de desarrollo del régimen local en España, especialmente, a raíz de la reforma constitucional de 2011 y la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 135 CE) (Cidoncha, 2022: 59-96).

Una panorámica sobre la jurisprudencia constitucional conduce con facilidad a un escenario poco esperanzador para el principio de autonomía local. De hecho, nuestro Tribunal Constitucional nunca ha reconocido tajantemente que el municipio disponga de autonomía política, casi siempre ha preferido recurrir a formulaciones alternativas manteniendo que la autonomía local es “de distinto cariz” (STC 11/1999, FJ 4), que es “sustancialmente diferente” (STC 132/2012, FJ 7), o que “la autonomía local se diferencia de la autonomía política de las Comunidades Autónomas” (STC 111/2016). A partir de 1981, su interpretación expansiva del 149.1.18ª colocó a la LRBRL en una posición privilegiada para que fuera el legislador estatal, y no el autonómico, el protagonista en la regulación del régimen local. Y también ha sido su sentada jurisprudencia la que ha provocado situaciones anómalas para nuestro sistema de fuentes, como sucedió a raíz de la STC 31/2010, de acuerdo con la cual, la LRBRL prevalecía en caso de contradicción con un Estatuto de Autonomía, aunque este último forme parte del bloque de la constitucionalidad, y la primera no. Ello a excepción del Estatuto catalán, pues la reciente incorporación de la Disposición 17ª a la LRBRL en 2023, atribuye la preferencia de su Estatuto de Autonomía sobre la legislación básica del Estado,

atendiendo a los derechos históricos de esta región. Al margen, incluso, de las anteriores, si hay una línea jurisprudencial que resulta criticable fue la sentada en la STC 41/2016, como consecuencia de la introducción de la LRSAL a nuestro ordenamiento jurídico. De acuerdo con esta doctrina y, dados los silencios constitucionales, reducir al mínimo el principio de autonomía local constituye una opción perfectamente asumible por “el legislador básico del régimen local en el marco de un sistema constitucional basado en el principio democrático (art. 1 CE)” (STC 41/2016, FJ 3). Desde entonces, el Tribunal Constitucional avaló la posibilidad de vaciar de contenido la democracia local en nombre del principio democrático.

Como más tarde se acabó verificando, la secuencia que venimos enunciando fue posible debido a que, a la poca regulación constitucional sobre el principio de autonomía local, se le sumaba la práctica ausencia de límites efectivos a la acción del legislador y la ausencia de instrumentos reactivos frente a vulneraciones de la autonomía local por parte de los municipios. En sede doctrinal se habían creado la teoría de garantía institucional de la autonomía local y la teoría constitucional de la autonomía local. La primera, cuya original formulación en España se atribuye a Nicolás Pérez Serrano (1976), y cuyo perfeccionamiento y popularización se produjo gracias a las contribuciones de Antonio Embid Irujo (1981: 437-470) y Luciano Parejo Alfonso (1981) demostró ser insuficiente para proteger verdaderamente al municipio frente a la acción del legislador. De acuerdo con esta teoría, el núcleo esencial de la institución de la autonomía local es indisponible para el legislador dado que este principio se encuentra recogido en la Constitución. Empero y, dado que la Constitución no recoge qué es ese núcleo esencial (los intereses locales), es el legislador el órgano competente para decidirlo. De tal forma que, al tiempo que éste lo puede definir, también lo puede transgredir resultando prácticamente ileso. Esta fue, sin embargo, la teoría que convenció a nuestro Tribunal Constitucional, pues fue adoptada en su jurisprudencia sin que las posteriores y más perfeccionadas teorías de la garantía de este principio causaran una acogida similar en esta sede, aunque sí en el ámbito doctrinal (García Morillo, 1998).

Más allá de sus formulaciones teórico-doctrinales el municipio no tiene herramientas reales para poder defender su autonomía. La configuración jurídica del conflicto en defensa de la autonomía local, incorporado a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC) en 1999 tras la firma de la CEAL, estuvo muy alejada de la realidad municipal española. Sus requisitos de legitimación se pronuncian en una doble vía: se requiere reunir un número disparatado de acuerdos plenarios de los municipios por mayoría absoluta y, además, que los municipios postulados en el recurso reúnan un mínimo de población. De tal modo que, de acuerdo con su articulado, frente a una ley de ámbito nacional que eventualmente transgrediese el principio de autonomía local, como pudo sospecharse de la LRSAL en 2013, no sería suficiente reuniendo el consenso de todos los municipios juntos de Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura porque no se cumpliría con las exigencias de población establecidas en la norma. Se requiere, casi forzosamente, que se adhieran al conflicto grandes ciudades. Y la misma problemática es extensible para las provincias. Su operatividad en el

ámbito temporal también es deficiente. Algunos conflictos han sido inadmitidos por pérdida sobrevenida de su objeto porque los recursos de inconstitucionalidad se incoan y tramitan con más celeridad, pero en ellos los municipios no pueden postularse, ni tampoco defender su autonomía. A lo cual, se añaden otros requisitos procedimentales que neutralizan la posibilidad real de que las entidades locales españolas puedan defender su autonomía por esta vía. Tras más de 20 años de vigencia, tan solo se han promovido 31 conflictos en defensa de la autonomía local, de los cuales, ninguno ha tutelado la autonomía de los entes recurrentes (Font i Llovet, 2022: 115-147; Caamaño, 2022: 149-160).

V. PROBLEMÁTICAS CONSTITUCIONALES DE LA REALIDAD LOCAL EN ESPAÑA Y PROPUESTAS DE REFORMA

Esta tesis doctoral se realizó al tiempo que se desarrollaba el proyecto regional “La necesaria reforma de las administraciones públicas y del modelo territorial español ante el reto demográfico en Extremadura”, dirigido por el profesor de Derecho Constitucional Gabriel Moreno González, en el Área de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura. Las investigaciones desarrolladas en el mentado proyecto enriquecieron sumamente la parte más teórica de la misma, y le dotaron de un mayor pragmatismo. La visión que se traslada en el tercer capítulo de la tesis doctoral es fruto del trabajo de campo realizado junto con profesionales del régimen local como las alcaldías de numerosos municipios de muy variado tamaño a lo largo del mapa español, diputados provinciales, gerentes de mancomunidades, presidentes de Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial, la Federación Española de Municipios y Provincias, y hasta el Ministerio de Política Territorial. La crudeza de los resultados desprendidos de la investigación evidenció la pertinencia de dedicar un último capítulo a dilucidar qué estaba sucediendo realmente en sede de nuestros municipios, aprovechando la base teórica adquirida, y a proponer alternativas para que esos fenómenos perniciosos cesasen o, al menos, se mitigasen.

Realizar un diagnóstico de estas características, con la base empírica señalada, y su apoyo en otras ciencias y disciplinas como la economía, la sociología o la geografía no resulta muy ortodoxo en nuestra disciplina. Sin embargo, se optó por esta metodología para la elaboración del tercer capítulo de la tesis porque se estimó como la más conveniente de cara a alcanzar resultados novedosos y articular propuestas pragmáticas para su posterior transferencia hacia la sociedad. Ya existían evidencias anteriores, como el proyecto regional “Igualdad de género en el entorno rural y municipal de Extremadura: diagnóstico y propuestas”¹, dirigido por la Profesora de Derecho Constitucional, Silvia Soriano Moreno y también desarrollado en la Universidad de Extremadura, que habían seguido

1. Los resultados del mentado proyecto están disponibles en: <https://www.igualdadrural.es> [Fecha de última consulta: 16/06/2025]

una metodología similar y que habían alcanzado resultados muy exitosos. Esta heterodoxia fue muy positivamente valorada por el Tribunal a cargo de la tesis doctoral, que expresó su reconocimiento hacia el interés y relevancia de los resultados alcanzados.

Muchos de los problemas que la tesis identifica, realmente, llevan vigentes en España desde los albores de nuestro constitucionalismo, como lo es la ultrafragmentación de la planta local y la insuficiencia endémica de las haciendas locales. Otros, aunque suelen revestirse de novedad, tampoco son problemas nuevos, sino más visibles y acuciantes con el paso del tiempo, como la despoblación y las dinámicas demográficas presentes en las zonas rurales. Los que se comprendieron como problemas verdaderamente nuevos eran aquellos que surgían como consecuencia del desarrollo del régimen local en nuestro ordenamiento jurídico. Por ejemplo, la falta de instrumentos reactivos a disposición de las entidades locales para salvaguardar su autonomía, la insuficiente coordinación entre los distintos niveles de gobierno y sus repercusiones para la escala local, la excesiva dispersión normativa del régimen competencial local y su defectuosa delimitación, o la práctica ausencia del principio de diferenciación local en nuestro ordenamiento jurídico y las consecuencias que reporta para según qué zonas del territorio español.

Lo más adecuado, a estas alturas, era proponer alternativas de reforma que aborasen las problemáticas apuntadas en el mentado diagnóstico. Ante las reformas posibles y las deseadas, la tesis se decanta por la primera opción. Lo deseado hubiera sido elaborar una disertación en torno a la necesidad de acometer una reforma constitucional, pero nuestra coyuntura política y la urgencia de los problemas detectados posicionarían las propuestas en una estrategia poco útil, por carecer de practicidad. Se inclina, entonces, hacia la realización de propuestas de reforma que resulten posibles, que sean viables, y que actúen, incluso, como una hoja de ruta para nuestros poderes públicos en caso de que desearan, por fin, incorporar a la agenda política los problemas de las entidades locales en España, especialmente los de los municipios.

Grosso modo, la tesis aborda cuatro bloques propositivos que, lejos de ser alternativos, se complementan entre sí. Si bien es cierto que estas propuestas podrían acometerse aisladamente por parte de nuestros poderes públicos, las mismas están pensadas para realizarse de forma simultánea y, en su defecto, sucesiva en el tiempo. De tal manera que, a su ejecución final, muchas problemáticas del régimen local quedasen subsanadas y éste comenzase a funcionar de un modo mucho más equilibrado en relación con los objetivos constitucionales asignados a esta escala de gobierno y con las potencialidades de la democracia local, propugnadas en el primer capítulo de la tesis doctoral.

El primer bloque de propuestas se focaliza en buscar soluciones ante la excesiva fragmentación de la planta local española. Esta es una de las problemáticas más antiguas, y con más ramificaciones, pues de ella derivan muchas otras

problemáticas concatenadas. Y es, al tiempo, una de las más conflictivas desde el punto de vista identitario. Cuando la tesis habla de ultrafragmentación se refiere a la división del territorio español en una cantidad excesiva de municipios. Concretamente, en España existen 8.132 municipios, con una tendencia al alza y no a la baja. Si nos fijamos en los años de democracia que nos preceden, podemos comprobar que en nuestro país triunfan en mayor medida los proyectos de segregación y fracasan los de fusión municipal. En este fenómeno no sólo participa el poder municipal, sino el mismo poder central. El ejemplo más reciente ha sido la modificación del artículo 13 de la LRBRL en 2023, que ahora exige 4.000 vecinos para poder segregar un núcleo de población de otro, cuando antes exigía 5.000, y que dio como consecuencia la segregación de municipios de Usansolo y Galdakao en Bizkaia, hace apenas un año.

De estos 8.132 municipios, 6.800 cuentan con menos de 5.000 habitantes, y de estos 6.800, 4.986 municipios no superan los 1.000 residentes. Este dato es crucial, pues cuando hablamos del tamaño del municipio no sólo nos referimos a la extensión territorial sobre la que despliega su autonomía, sino también al número de vecinos que representa la institución municipal. Que, al tiempo, condicionará sus competencias, sus medios financieros y sus dinámicas internas. En abstracto, la cifra de 8.132 municipios puede parecer inocua. Sin embargo, cuando la comparamos con países que disponen de realidades locales mucho más funcionales, como es el caso portugués, rápidamente nos damos cuenta de que mantener esa cantidad de municipios en nuestro país no es operativo. La pequeña escala nos ofrece oportunidades buenísimas para la gestión satisfactoria del poder, pero cuando la pequeña escala se convierte en una escala diminuta, se acrecientan los problemas y se diluyen las potencialidades. Un ayuntamiento de un municipio de 1.000 habitantes o menos (la media española) va a tener menos medios financieros, menos competencias, menos personal a su servicio, menos escala para el desempeño de las labores que la ley le atribuye y peores dinámicas laborales, económicas y demográficas que reporten viabilidad para su permanencia en el tiempo. A esta secuencia le llamamos inframunicipalismo, haciendo referencia al déficit generalizado en materia política, administrativa y financiera del pequeño municipio prototípico en España.

La ultrafragmentación de la planta local provoca, a su vez, dos problemas de gran calado que tienen una repercusión directa para la gobernanza multinivel en España. En primer lugar, la ultrafragmentación de la planta local favorece las fracturas del principio democrático. En el caso de muchos municipios, las pocas competencias que la ley les asigna no pueden desempeñarse de modo efectivo como consecuencia de lo anterior. Les falta escala, les falta personal a su servicio y les falta financiación. Y las acaban delegando para su prestación efectiva a otras entidades como las mancomunidades, las diputaciones o incluso contratan a una empresa privada para su desempeño, con el consiguiente mayor endeudamiento del ayuntamiento en cuestión. Entonces el principio democrático se quiebra, porque los habitantes del municipio eligen a unos representantes políticos que no son los que efectivamente prestan las competencias para las cuales se les ha elegido.

Aunque la fiscalización ciudadana, la rendición de cuentas cuando el servicio sea defectuoso, recaiga en el consistorio municipal, y no en la mancomunidad, en la diputación o en la empresa externa que presta realmente el servicio. Y, en segundo lugar, se diluyen las posibilidades de que el municipio se convierta en un contrapoder. Que nuestros municipios sean muchos, estén muy divididos, empobrecidos y gestionen muy pocas competencias, significa que jamás van a poder equilibrarse con el resto de escalas de gobierno y el poder que éstas manejan.

La problemática descrita condujo a la tesis a realizar dos propuestas complementarias, y no necesariamente alternativas, basadas en un estudio comparado entre los países europeos. De un lado, la propuesta gira en torno a la estrategia de los países del norte de Europa, que tras la Segunda Guerra Mundial decidieron acometer fusiones municipales y obtuvieron muy buenos resultados en el aseguramiento del Estado social en sus respectivos territorios. El problema de esta propuesta es que en España existen demasiadas resistencias identitarias que frustran cualquier proyecto de fusión municipal. Generalmente, se tiene la convicción de que fusionar dos o más municipios significa acabar con la historia, la cultura, las tradiciones y los demás elementos identitarios de ese pueblo. Y, nada más lejos de la realidad. Las alternativas de fusión municipal no pretenden acabar con los pueblos, sino evitar que los pueblos se mueran, como de hecho, ya está sucediendo en nuestro país. En este sentido, resulta muy destacable el triunfo de los discursos localistas, contrarios a los valores tradicionales del municipalismo. Será porque en las sociedades contemporáneas es más fácil apelar a un nosotros cuando el proyecto político al que se apela es cada vez más pequeño y más fragmentador.

Prueba de que esta propuesta que realizamos es perfectamente compatible con el mantenimiento de los símbolos culturales, históricos, sociológicos e identitarios del municipio, lo constituye la planta local portuguesa. En Portugal existen 311 municipios que internamente se dividen en 3.091 freguesías. Una freguesía portuguesa es equivalente a un municipio español, y un municipio portugués es equivalente a una mancomunidad de municipios española. En Portugal, tras la fusión de municipios acometida en 1836 por el Gobierno de Passos Manuel, se mantuvo la división interna de las entidades municipales en freguesías. Las freguesías tienen su representatividad propia en el municipio, y además gestionan unas pocas competencias, aquellas cuya gestión requiere una mayor cercanía hacia la ciudadanía como, por ejemplo, las fiestas patronales y los cementerios. Sin embargo, el grueso de los asuntos municipales es gestionado por el municipio, que dispone de mayor escala, mayor personal, mayores medios materiales, humanos y financieros y que reporta unos resultados mucho más eficientes (Cândido de Oliveira y Pedro Manique, 2020; Moreno González, 2022).

Aun así, como la tesis parte del convencimiento de querer hacer propuestas viables, que sean posibles, y que cuenten con respaldo por parte de la ciudadanía y también de los poderes públicos, se ideó otra posibilidad. Allí donde las fusiones no convengan, sería óptimo democratizar y perfeccionar las estructuras

de cooperación intermunicipal como las mancomunidades. Aunque las fusiones municipales despiertan reticencias y animadversiones, no sucede lo mismo con las mancomunidades de municipios. Aproximadamente un 70% del mapa municipal español está mancomunado. Pues, a menudo, los municipios se unen con otros para prestar servicios bajo esta estructura asociativa, y se aprovechan de la mancomunación de recursos, que les permite cubrir más y mejores servicios a los que individualmente no podría hacer frente.

El problema de las mancomunidades es que, por una parte, disponen una regulación jurídica mejorable, de ahí que en la tesis se aborden varios aspectos cuya mejora es posible. Y, por la otra, que no cuentan con legitimidad democrática por parte de la ciudadanía. La ciudadanía no sabe que muchas mancomunidades prestan competencias atribuidas a los ayuntamientos, y no identifican su mancomunidad como un nivel más de gobierno, aunque en la práctica lo es. De ahí que el modelo portugués sirva, de nuevo, como inspiración. La articulación de unas elecciones a la presidencia o a la asamblea de la mancomunidad, junto con la asunción de unas competencias consensuadas entre ésta y los municipios, podría ser una opción muy interesante. En realidad, se trata de propuestas muy similares, solo que hablar de fusiones provoca un rechazo frontal y hablar de cooperación interterritorial resulta exótico y cautivador. También pueden practicarse ambas al mismo tiempo. E incluso existe una opción combinada, basada en la experiencia italiana, en la institución de *unioni dei comuni*. De acuerdo con esta, una mancomunidad o entidad de cooperación análoga puede actuar durante los primeros años como estructura asociativa y más tarde, si la cooperación resulta fructífera, se puede avanzar hacia un proyecto de fusión municipal.

El segundo bloque de propuestas gira en torno a la financiación local. De las pocas prescripciones constitucionales que existen respecto del régimen local, el artículo 142 CE establece claramente que los medios a disposición de los municipios españoles tienen que ser suficientes (esto es, proporcionales) en relación con las competencias que la ley asigna a tales entidades. Y que, en el cumplimiento de tal mandato constitucional, deberán procurar la suficiencia financiera tanto las propias entidades locales, como asimismo el Estado y las Comunidades Autónomas. La realidad que se vive en la España municipal es que ni los medios son suficientes, ni los actores a cargo del cumplimiento de tal mandato se responsabilizan de manera adecuada. La ultrafragmentación de la planta local influye en esos recursos suficientes porque, si bien es cierto, que en el caso de algunos municipios se ha comprobado que el inframunicipalismo no es por falta de medios económicos, sí lo es por falta de escala y personal al servicio del ayuntamiento. Sin embargo, no es menos cierto que existe una insuficiencia financiera generalizada, especialmente en aquellos municipios que no superan una determinada cantidad de habitantes.

Los propios municipios tienen dificultades para poder allegar sus propios recursos, pues es a través de sus tributos como deben procurarse los medios suficientes. Y, a menor número de contribuyentes en el municipio, menores serán sus

posibilidades de conseguir por esta vía su propia financiación. La financiación que el Estado destina a las entidades locales también se realiza, en más de un 70%, atendiendo a la población de derecho presente en el municipio. Así, cuantos menos vecinos, menos financiación. La LRHLL financia a la inmensa mayoría de municipios españoles atendiendo al denominado modelo de variables, de acuerdo con el cual, la variable de población es la que tiene más peso en el reparto. Y también es la que provoca que la financiación que reciben los municipios pequeños por parte del Estado sea insuficiente para cubrir los gastos estructurales derivados de la prestación de competencias. Para las grandes ciudades y para los denominados como municipios turísticos se establece otro tipo de modelo de financiación, que es más beneficioso en proporción al importe y competencias desarrolladas por los municipios menores a 75.000 habitantes (el 80% de los municipios españoles).

Las Comunidades Autónomas financian a sus municipios, generalmente, de forma defectuosa. Primero, porque no todas destinan financiación incondicionada a sus municipios, y segundo porque las que sí, o incluso las que no también, deciden el importe que cederán a sus municipios de forma unilateral y discrecional. Tal y como constató el Tribunal Constitucional en la STC 40/2021, tal financiación no puede ser condicionada, pues entonces el municipio se convierte en un ejecutor del condicionamiento establecido por otra escala y no en un ente autónomo. Y tampoco puede ser discrecional y unilateralmente decidida por la escala concesora, pues la Constitución establece que para alcanzar la suficiencia financiera los entes locales “se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”. La coparticipación establecida en el artículo 142 CE significa que la entidad financiadora ha de fijar una cesta de tributos y que el importe con el que se financie a la entidad local variará al alza o a la baja en función de los resultados de la tributación obtenida en un determinado ejercicio, y no de acuerdo con su libre y entera voluntad. Lo cual, significa, que no es un mandato abierto a la discrecionalidad de la Comunidad Autónoma, sino una obligación precisada en el texto constitucional. Muchas Comunidades Autónomas incumplen el mandato, simple y llanamente, porque no hay consecuencias ante su incumplimiento (Ramos Prieto, 2022: 183-204).

Las propuestas realizadas en este punto se pueden resumir del siguiente modo. En primer lugar, es necesario repensar los tributos de naturaleza local, de tal forma que éstos no dependan de la prosperidad económica de que disponga el municipio en cuestión. Que éste no tenga un gran dinamismo laboral no debería significar que esta vía de financiación quede obstaculizada. En segundo lugar, que se aumente el importe que el Estado cede en concepto de financiación hacia las entidades locales, que se modifique el modelo de variables para que la variable de población no tenga tanto peso a la hora de financiar a los municipios, y que, en todo caso, se profundice en el principio de diferenciación local para favorecer a aquellos municipios que, aunque dispongan de pocos habitantes, se demuestre que necesitan más ingresos de los que disponen para cubrir las competencias que desempeñan. En tercer lugar, reforzar el cumplimiento de las responsabilidades

de las Comunidades Autónomas en materia de financiación local, asegurando un modelo de coparticipación incondicionada real, si fuere necesario, con la intervención del Estado en virtud de su competencia para coordinar la planificación general de la actividad económica (art. 149.1. 13.ª CE). Y, en cuarto y último lugar, incorporar algunos principios al régimen local en materia de financiación como, por ejemplo, el principio de solidaridad intraterritorial, el principio de proporcionalidad, el principio de diferenciación local y la perspectiva de ruralidad.

El tercer bloque de propuestas ahonda en el modelo competencial del régimen local. Sobre el ámbito competencial la tesis se pronuncia de forma constante y mantenida, pues las competencias se asientan sobre la base de los intereses locales y, a su vez, éstos son cruciales para la comprensión del resto de previsiones constitucionales en la materia. En este sentido, la tesis propone una aclaración del modelo competencial local, cuya dispersión actual es excesiva y poco pragmática para la gestión habitual de las competencias locales (Casado Echarrren, 2020: 305-366; Carbonell Porras, 2023: 8-28). No es extraño que el secretario-interventor de un ayuntamiento no tenga claro si una determinada prestación o servicio es competencia o no del ayuntamiento. Cosa normal, de acuerdo con el complejísimo sistema competencial establecido en nuestro ordenamiento jurídico para los entes locales que, a su vez, son los que cuentan con menos personal técnico que les asista en este tipo de labores. De ahí que se proponga una mayor intervención de las Comunidades Autónomas para delimitar este modelo competencial, en virtud de la competencia adquirida por vía de sus Estatutos de Autonomía en materia de régimen local, que ayuden a armonizar y a actualizar las competencias locales de sus municipios. Esta propuesta también pretende atemperar el protagonismo del Estado en la regulación del régimen local, a través de la LRBRL, que pese a ser pretendidamente básica, contiene previsiones de una profundidad considerable, en la línea propugnada por la doctrina española (Caamaño, 2004: 161-188). De este modo, no sólo se conseguiría perfeccionar esta tarea de armonización y contribuir a facilitar la labor de los ayuntamientos, sino también se profundizaría en el principio de diferenciación local, pues presumimos que cuanto más cercano esté el nivel de gobierno que regule la materia de la concreta realidad municipal, más adaptada será la normativa de referencia que le sirva de base.

Otra de las propuestas que aborda la tesis es la de recuperar la vieja idea de acometer una segunda descentralización a favor del municipio en España, dando por hecho, eso sí, que para poder asignar un mayor número de competencias en sede de los municipios españoles es primero necesario realizar todas las reformas propuestas con anterioridad, preparando a nuestros municipios tanto en el plano financiero, como en el plano de su escala y operatividad. En este punto, también se estima conveniente abordar el reto de definir, de una vez por todas, el concepto de interés local y de tomar como referencia la LRBRL para ello. Aprovechando esta última ocasión, podría, también, introducirse una reforma sustancial en la LRBRL para clarificar las competencias locales y para

permitir, con base al principio de subsidiariedad, un mayor protagonismo de los municipios en la gestión del poder político del Estado.

Finalmente, el bloque cuarto de propuestas se focaliza, primero, en reformar el sistema de garantías del principio de autonomía local. Principalmente se centra en plantear una reforma del conflicto en defensa de la autonomía local, con el objetivo de dotarle de una mayor operatividad y funcionalidad. Esta norma necesita no estar tan alejada de la realidad sobre la que se aplica. Y también se buscan vías alternativas, y alineadas con el texto constitucional, para defender la autonomía de los entes locales en sede del Tribunal Constitucional. Se valora, asimismo, la posibilidad de articular una nueva ley de garantía del principio de autonomía local y de protección de la democracia local, en cuya tramitación participasen todas las escalas de gobierno. La propuesta se basa en prever algunos conceptos clave sobre el régimen local y la autonomía local desde una perspectiva municipalista y de ruralidad, de tal forma que, los actores que transgredan el principio de autonomía local ya no puedan refugiarse en su falta de delimitación como un argumento posible. También cabe la posibilidad, tal y como se indica en esta parte de la tesis, de que tales previsiones se incorporen a la LRBRL, pero siguiendo los mismos parámetros expuestos e, indudablemente, haciendo partícipes de su elaboración a las entidades locales españolas.

La última propuesta realizada en este bloque surge como consecuencia del análisis de uno de los problemas que resultaron más evidentes en el curso de las investigaciones, y también, en parte, derivado de la ultrafragmentación de la planta local española. Apenas existen posibilidades de comunicación entre los municipios y las demás escalas de gobierno. Y, las que existen, están desactivadas o disponen de una configuración altamente inadecuada, como lo es la Comisión Nacional de la Administración Local. Se parte de que realizar una reunión periódica con 8.132 ayuntamientos es difícil, por no hablar, por supuesto, del resto de realidades locales: diputaciones, mancomunidades, comarcas, etc. Ahora bien, como mínimo, deberían celebrarse tales encuentros periódicos y, en los mismos, debería haber representantes de cada tipología de entidad local: representantes de los pequeños municipios, de las grandes ciudades, de las cabeceras comarcales, de las capitales de provincias, de las mancomunidades y comarcas, así como de las diputaciones provinciales. Exigencia que se hace extensiva en la propuesta, con ánimo de dotar de cierta operatividad a esta Comisión de ámbito nacional. Se denuncia, y se propone, profundizar en otro tipo de foros que permitan y faciliten una mayor coordinación y comunicación con y entre las entidades locales. A tal fin, se considera que la Federación Española de Municipios y Provincias podría ser una entidad de valiosa ayuda para acometer esta tarea, aprovechando su implantación en el territorio, sus labores y experiencia mantenida en el tiempo y la adscripción de casi el 100% de las entidades locales a esta asociación. Ya existieron propuestas acerca de su institucionalización, que, aunque no prosperaron, pueden replantearse.

Como se viene advirtiendo, todas estas propuestas pueden acometerse aisladamente. De tal manera que, nuestros poderes públicos, podrían reformar el modelo de financiación local, y no el modelo competencial. O mejorar el sistema de comunicaciones entre las distintas escalas de gobierno, y no incidir en la fragmentación de la planta local. Ahora bien, su ejecución de forma aislada no asegura que la situación del municipalismo español vaya a cambiar hacia un horizonte más próspero. De ahí que la tesis parta de que, para solventar las cuantiosas problemáticas de que dispone la realidad local en nuestro país, sea necesario actuar de forma coordinada y simultánea sobre todas las aristas del problema, y en todas las vertientes apuntadas.

VI. CONCLUSIONES

Las principales conclusiones que se desprenden de la tesis doctoral son las siguientes. En primer lugar, y haciendo alusión a la pregunta de investigación con la cual se comenzaba el estudio, se demuestra que es bueno que los municipios gestionen parte del poder político del Estado, pues así fue configurado en la Constitución de 1978, y así lo avala la teoría política y de la democracia. Éstos disponen de grandes potencialidades a la hora de desplegar políticas públicas, por las características propias de la escala local, aunque no están exentos de peligrosidades, como cualquier otro nivel de gobierno en la estructura territorial básica del Estado.

El problema es, en segundo lugar, que las oportunidades que nos brinda la pequeña escala no pueden ser actualmente aprovechadas en nuestra gobernanza multinivel dada la situación deficitaria generalizada que existe en sede de los municipios españoles. Sus deficiencias en materia de autonomía política, administrativa y financiera bloquean la posibilidad de que éste se articule como un verdadero poder equilibrado con el resto de escalas. Los problemas respecto de tales deficiencias son tan antiguos, están tan asumidos por nuestra sociedad y por nuestros poderes públicos, y están tan enquistados, que han pasado a un segundo plano en todas las agendas políticas. A menudo nos es difícil darnos cuenta de que si los cambios comienzan por la gobernanza local podríamos, incluso, experimentar mejoras a nivel global.

Existe toda una base teórico-política y constitucional que avala la conveniencia, y la necesidad, de que nuestros municipios decidan más, y de forma más adaptada a sus posibilidades de decisión reales. En esta base descansan sólidas propuestas de reforma, inspiradas en modelos europeos y en una visión comparada, que podrían, en tercer lugar, propiciar un cambio de paradigma. Sin embargo, somos conscientes de que se requiere voluntad política. Los cambios que podemos propiciar en nuestro modelo constitucional abarcan desde los más ambiciosos hasta los más atemperados. La clave del análisis, y de sus propuestas es comprender que no podemos continuar perpetuando un inmovilismo hacia lo local mientras que, a las más clásicas problemáticas locales, se suman otras

muchas que pivotan sobre nuestros municipios, como la despoblación o la falta de cohesión social y territorial de España.

Estamos a tiempo de revertir algunos de esos fenómenos atendiendo a las actuaciones de nuestros países vecinos y de impregnar nuestro sistema constitucional del prisma municipalista con el fin de mejorar nuestra gobernanza multinivel y el componente social y democrático de nuestro Estado. Pues recordemos, con Martín Mateo y con Sosa Wagner, que “la misma construcción europea, con toda su complejidad y magnitud, exige el aseguramiento precisamente de las pequeñas colectividades porque, como escribió QUINET hace más de un siglo, «también la inmensa Odisea gravita alrededor de la pequeña Itaca». Porque adviértase que el Estado nacional o, si se prefiere, los venerables Estados que significaron la culminación de un magnífico ideal de integración, que redujeron a cenizas los viejos poderes feudales y que dieron a Europa su fisonomía irisada y compleja, ese Estado está hoy en buena medida en entredicho. No se sabe cuál será su suerte. Pero aunque algún día, desfigurados ya los atributos más señalados de los actuales Estados, sus estructuras lleguen a languidecer, siempre nos quedará en nuestros bolsillos el polvo pegadizo del viejo universo local. Y es que cuando, fortalecida Europa, la voz del Estado no se oiga sino en falsete, la municipal seguirá resonando grave y cabal en la gran bóveda del continente” (Martín Mateo y Sosa Wagner, 1999: 316). En consonancia con este espíritu, esperamos, al menos, que esta tesis haya servido para volver a poner a lo local en el foco de nuestras reflexiones sobre el Estado, sobre la gobernanza y sobre lo democrático.

BIBLIOGRAFÍA

ALBI, F. (1966). *La crisis del municipalismo*. Madrid: Instituto de estudios de la Administración local.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. (2004). «Autonomía local y constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato». *Revista Española de Derecho Constitucional* 70, 161-188.

- (2022). «Sin vueltas... No es operativo». En Antonio López Castillo y Antonio Arroyo Gil (dirs.), *Garantías y límites de la autonomía local* (pp. 149-160). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A. y PEDRO MANIQUE, A. (2020). *O mapa municipal português (1820-2020): a reforma de Passos Manuel*. Braga: AEDREL-Associação de Estudos de Direito Regional e Local.

CARBONELL PORRAS, E. (2023) «Las competencias locales diez años después de la LRSAL». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 19, 8-28.

CASADO ECHARREN, A, et. al. (2020). «Competencias y potestades de las entidades locales» en Marta Lora-Tamayo Vallvé (dir.). *Manual de Derecho Local* (pp. 305-366). Madrid, Iustel.

CIDONCHA MARTÍN, Antonio. «El significado constitucional de la autonomía local». En Antonio López Castillo y Antonio Arroyo Gil (dirs.), *Garantías y límites de la autonomía local*, pp. 59-96. Madrid: Fundación democracia y gobierno local, 2022.

DAHL, R. y TUFTE, E. R. (1973). *Size and democracy*. California: Standford University Press.

DE CASTRO, C. (1979). *La Revolución Liberal y los municipios españoles (1812-1868)*. Madrid: Alianza.

DEL MOLINO, S. (2016). *La España vacía. Viaje por un país que nunca fue*. Madrid: Turner.

EMBED IRUJO, A. (1981) «Autonomía municipal y constitución: aproximación al concepto constitucional y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal». *Revista de Derecho Administrativo* 30, 437-470.

FONT I LLOVET, T. (2022). «La escasa (o nula) operatividad del conflicto en defensa de la autonomía local». En Antonio López Castillo y Antonio Arroyo Gil (dirs.), *Garantías y límites de la autonomía local* (pp. 115-147). Madrid: Fundación democracia y gobierno local.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1960). «Turgot y los orígenes del municipalismo moderno». *Revista de Administración Pública* 33, 79-110.

GARCÍA MORILLO, J. (1996). «La versatilidad de lo básico». *Revista de Administración Pública* 139, 125-152.

- (1998). *La configuración constitucional de la autonomía local*. Madrid: Marcial Pons.

MARTÍN MATEO, R. (1965). *El municipio y el Estado en el Derecho alemán*. Madrid: Ministerio de la Gobernación.

MARTÍN MATEO, R. y SOSA WAGNER, F. (1999) «Cincuenta años en la Administración Local». *Revista de Administración Pública* 150, 285-316.

MORENO GONZÁLEZ, G. (2022). *Cómo se gobiernan los portugueses. Historia constitucional y sistema político de Portugal*. Granada: Comares.

PARADA VÁZQUEZ, R. (2020). «La Administración local en España». En Marta Lora-Tamayo Vallvé (dir.) *Manual de Derecho local* (pp. 25-94). Madrid: Iustel.

PAREJO ALFONSO, L. (1981). *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

PÉREZ SERRANO, N. (1976). *Tratado de Derecho Político*. Madrid: Civitas.

RAMOS PRIETO, J. (2022). «El necesario desarrollo normativo de la participación en los tributos de las comunidades autónomas». En Gabriel Moreno González (dir.) *Reformas para la cohesión territorial de España* (pp. 183-204). Madrid: Marcial Pons.

VANDELLI, L. (1992). *El poder Local. Su origen en la Francia Revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*. Trad. Pablo Menéndez García y José Suay Rincón. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.