

## PRÓLOGO

«¿Han de ser nuestras instituciones como esas castañas que contienen frutos fallidos y que solo sirven para pincharnos los dedos?»

(Henry David THOREAU, *El manantial. Escritos reformadores*,  
Página Indómita, 2016, p. 243)

### I

Debo comenzar reconociendo, como también se lo hice saber al autor, que no dispongo de título especial alguno desde el punto de vista académico ni tampoco de obra consagrada al análisis del objeto que aborda este libro (salvo algunos trabajos menores), para escribir el presente prólogo. Sólo su empeño y los ya casi treinta años de relaciones profesionales y personales recíprocas, me han impulsado a dedicar unos días de este extraño mes de agosto a leer atentamente el libro que el lector tiene en sus manos y a escribir unas desordenadas y probablemente imprecisas páginas sobre tan sugerente tema y tan particular enfoque. Eso sí, sin ningún afán académico, algo que quiero dejar claro desde el principio. Son percepciones personales sin ánimo de crear doctrina.

El profesor Manuel Zafra Víctor lleva a cabo en este trabajo uno de los análisis más impecables que se han hecho sobre la autonomía local en España. Sorprenderá, a quienes no le conozcan, que un profesor de Ciencia Política muestre tales destrezas conceptuales en el campo del Derecho Constitucional, del Derecho Administrativo o de la Teoría del Derecho. Sus fortalezas sobre pensamiento político ya se le daban por supuestas, aunque sobrepasan notablemente lo que sus pares en la disciplina acreditan con frecuencia. Lo mismo ocurre con sus incursiones jurídicas o filosóficas, que de todo hay en este libro. Solo se echa en falta, y el propio autor lo excusa, la dimensión financiera de la autonomía local, sin cuyo pilar el autogobierno municipal o provincial se transforman fácilmente en pío deseo. Y algo de eso hay, también en nuestro caso, donde instituciones, competencias y financiación van por raíles normativos distintos (ley orgánica de régimen electoral general, ley de

bases de régimen local o ley de haciendas locales, respectivamente). Con mimbres tan dispersos nunca será fácil construir una institucionalidad vigorosa, menos aún cuando esta se desgaja en diferentes niveles de gobierno (por mucha complementariedad que se les predique) o contenga realidades demográficas y de capacidad económica tan dispares como son las de un ayuntamiento de quinientos habitantes junto a una ciudad de más de quinientos mil vecinos. No es fácil tratar realidades tan dispares bajo un traje común, tampoco ampararlas en un manto tan amplio como el del principio de autonomía local, que a fuerza de cubrir tantas cosas deja al descubierto lo esencial.

Pero mentiría si dijera que el resultado final de este libro es consecuencia del sólido armazón conceptual y de las innumerables lecturas propias de un profesor universitario de factura heterodoxa que no se encierra en la comodidad (ni en el universo limitado) de su área de conocimiento. Nada de lo que aquí se expone, por cierto con un rigor fuera de lo común y unas destrezas expositivas extraordinarias, se explicaría sin el tránsito de Manuel Zafra por determinadas responsabilidades públicas que le hicieron viajar profesionalmente desde los gobiernos locales (Diputación provincial de Granada) a la Dirección General de Administración Local del entonces Ministerio de Administraciones Públicas del Gobierno de España (antes de que se difuminara en una Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, que entierra lo local como subsidiario de lo autonómico), para cerrar el ciclo en la Dirección General de Administración Local de la Junta de Andalucía. De toda esa rica experiencia nació la obra *Respaldo político para las buenas ideas. Mi experiencia en dos direcciones generales sobre gobiernos locales* (Iustel, 2015). Pero también lo que este libro recoge se explica en esos orígenes.

Efectivamente, su paso por las dos direcciones generales indicadas no fue plácido ni cómodo, pues Manuel Zafra intentó cambiar las cosas y proyectar dos transformaciones normativas hartamente relevantes, que corrieron dispar resultado. Todo reformador corre riesgos, uno es el de la incomprensión y el otro el del apedreamiento. La política, aunque no siempre, vive cómoda en sus mentiras y no le gusta que le incomoden. El proyecto de Ley básica del gobierno y de la administración local que preparó en el Ministerio durante los años 2005-2007 se vio desgraciadamente interrumpido, primero, por un doloroso accidente de tráfico que sufrió el autor y que le apartó de la gestión político-directiva durante largo tiempo, y luego por el cambio minis-

terial acaecido en 2007 que supuso enterrar toda la obra legislativa aprobada o proyectada por el que hubiera sido ministro anterior (Jordi Sevilla). Allí comenzó el declive en picado de la Administración Pública española del que no se ha recuperado trece años después, ni en lo territorial ni en lo organizativo ni en el empleo público. También supuso el fin de ese interesante proyecto de ley de bases del gobierno y de la administración local que, aunque se intentó retomar en 2010 por el Ministerio Chaves, quedó definitivamente olvidado en los ordenadores del Ministerio y en sus propios cajones. Tres años después, tras la dura crisis fiscal, lo que fue un intento de reforzar la autonomía local se transformó en un claro ejemplo de laminarla, mediante la conocida Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (Ley 27/2013, de 27 de diciembre, LRSAL), que es objeto de atención especial en esta obra.

El nombramiento de Manuel Zafra como Director General de Administración Local de la Junta de Andalucía, realizado años después, también estuvo protagonizado por un fuerte impulso político del nuevo cargo público en la reforma del cuadro normativo vigente entonces en el ámbito local de gobierno en la Comunidad Autónoma. Bajo su mandato se elaboró y tramitó la que sería la importante Ley de Autonomía Local de Andalucía (Ley 5/2010, de 11 de junio, LAULA), convenientemente resaltada en algunos de sus aspectos en esta misma obra. Sin embargo, la Ley se aprobó por el Parlamento de Andalucía cuando Manuel Zafra ya había sido incomprensiblemente cesado como Director General por el mismo gobierno que le había nombrado y que también había impulsado la citada Ley. No sé si hubo por parte de alguien, celos políticos o afán de protagonizar la emergencia en el panorama legislativo autonómico español de la primera Ley local «de nueva generación», pero el hecho evidente es que el cese fue fulminante días antes de que el Parlamento andaluz aprobara la Ley. La LAULA es un texto normativo muy atado a la Carta Europea de Autonomía Local y que será tomada como referencia y ampliada después por la Ley de Instituciones Locales de Euskadi (Ley 2/2016, de 7 de abril, LILE) y, más recientemente, por la Ley de garantía de la autonomía local de Extremadura (Ley 3/2019, de 22 de enero, LGAMEX), que incluso mejora las dos anteriores y en cuya elaboración participó activamente el profesor Zafra. No deja de ser curioso cómo la política del más bajo estilo «premia» el trabajo desarrollado, en vez de agradecer los servicios prestados, y cómo condena a quien (al parecer) le molesta «haciendo cosas» con la remoción

y la sustitución por aquellos otros que no molestan o, en los casos más patológicos, por quienes han de ser fieles lacayos de sus espurios y en no pocos casos chatos intereses.

En la trayectoria como director general de Manuel Zafra, como le suelo recordar frecuentemente en nuestras conversaciones, se produce una gran paradoja: nunca antes, que yo sepa, ha sido cesado un Director General en dos ocasiones consecutivas por promover dos reformas legislativas que pretendían cambiar mejorándolo notablemente el panorama político de la autonomía Local en España y en Andalucía. Creo que estas dos anécdotas resumen bien por qué (casi) nadie en la política española se cree realmente la autonomía local. No es necesario escribir sesudos artículos y libros o construir complejas arquitecturas conceptuales sobre el alcance y sentido de tan proteico principio, para darse cuenta de las cosas. La realidad fáctica siempre nos traza con fuerza dónde están verdaderamente los problemas o los nudos que dificultan las soluciones. Y, en este caso, más valen dos (pésimos) ejemplos que mil teorías.

En cualquier caso, el origen de esta obra no sólo se explica en esa pródiga trayectoria fulminada con estos desafortunados hechos. En el mandato anterior (2015-2019), el presidente de la FEMP, Abel Caballero, encargó al profesor Manuel Zafra la coordinación de un grupo de expertos (en el que también participaron, entre otros, los profesores Luciano Parejo y Francisco Velasco Caballero) con la finalidad de que se preparara una posible reforma constitucional con el objeto de salvaguardar de forma efectiva la autonomía local y reflejar, en el propio texto constitucional, un contenido real de esa autonomía tanto desde el punto de vista institucional, competencial y de financiación (aunque sobre este último punto también estaba trabajando otro grupo de expertos en paralelo). Tal vez fue en ese foro a partir del cual, junto con la cadena desafortunada de sentencias del Tribunal Constitucional sobre la LRSAL que se dictaron en aquellos años 2016-2017, se fue gestando en la mente del autor esta obra que supone una constatación de una línea intelectual y profesional desarrollada a lo largo de varias décadas, donde se reiteran líneas-fuerza de su conocido (y publicado) pensamiento que son ya parte consustancial de su construcción singular de la autonomía local (especialmente, de su concepción de la autonomía provincial y de la intermunicipalidad), junto con otras aportaciones de nuevo cuño que refuerzan o incluso matizan las líneas de trabajo anteriores, dando como resultado un libro apasionante en su trazado, rico en su conte-

nido y altamente positivo en sus aportaciones, que debería ser leído no solo por la academia y los profesionales, sino también por aquellos representantes políticos que quieran realmente apostar por el refuerzo institucional del autogobierno local, hoy en día tan abandonado.

## II

Con la autonomía local hay, efectivamente, un problema previo en España. Se trata de un concepto que, constitucionalmente, se refleja en el texto de 1978 (con precedentes en la Constitución de la II República), pero que, en la práctica gubernamental local, apenas si había tenido vigencia alguna (salvo meros destellos) durante los siglos XIX y XX. Por tanto, y este es un dato nada menor, *no existía un tracto histórico real en el cual se manifestara esa autonomía local como garantía en un determinado momento y con unos rasgos definidos*. El poder local en España, cuando existió, tuvo una fuerte impronta vicarial o muy condicionada por el poder central, del que, a través de los Gobernadores Civiles, dependía estrechamente o, en el mejor de los casos, estaba muy condicionado. Así las cosas, sin *brújula histórica previa* la construcción de la autonomía local en España a partir de 1978 se tuvo que hacer *ex novo*, más aún tras un largo período de dictadura franquista.

Por tanto, resultaba a todas luces ajeno a la historia local española pretender extraer de ese pasado una experiencia o funcionamiento de tal inexistente autonomía que sirviera de garantía institucional, aunque el empeño doctrinal y jurisprudencial fuera objeto de aplauso como medio de protección de un principio que estaba, como se comprobará de inmediato, constitucionalmente a la intemperie.

A ello se añadió otro dato nada menor del que el libro del profesor Zafra Víctor se hace necesario eco: la emergencia de las Comunidades Autónomas. La mala suerte del gobierno local es que, cuando debía nacer (más que resucitar) se topó de bruces con un enterrador más eficiente aún que el propio poder central (pues entraba directamente en la disputa territorial y en el control de ese ámbito geográfico de poder) como era el gobierno autonómico correspondiente: su gran e inmediato competidor. El balance de esta disputa es bien conocido, tanto desde el punto de vista competencial como financiero: las Comunidades Autónomas crecieron exponencialmente en ámbitos de poder y en presupuesto, mientras que los gobiernos locales quedaron supedi-

tados a una política chata que reducía al máximo sus potencialidades y sacrificaba su despliegue institucional. A los partidos políticos, ya fueran de ámbito estatal, nacionalistas o regionalistas, no les interesaba lo más mínimo que existieran gobiernos locales fuertes, ni siquiera ayuntamientos vigorosos, sino que tales instancias de gobierno no les disputaran sus recursos financieros ni sus competencias y, en todo caso, fueran niveles ejecutivos eficientes en el ejercicio de atribuciones acotadas con un papel más residual que efectivo. Actores institucionales de segundo orden y disciplinados, eso se quería. Sólo así se entiende que el porcentaje del gasto público sobre el PIB que representa el nivel local de gobierno sea el mismo (incluso algo inferior) en 2020 que el existente en el año 1981. Tras cuarenta años de desarrollo constitucional, lo que se ha producido realmente es una *involución local en paralelo al fortalecimiento omnipresente de las Comunidades Autónomas*. Y todo ello sancionado por el legislador básico, por los legisladores autonómicos y por una jurisprudencia enormemente deferente con el poder legislativo, especialmente con el legislador básico, pero también con el legislador autonómico. Algo que aborda con excelencia la obra que se prologa.

Bien es cierto que algunos tímidos brillos de esperanza se advirtieron en los primeros años de vigencia de la Constitución de 1978. Pero también se significaron los problemas que luego se agudizarían. Entre los tímidos brillos estuvo inicialmente la construcción —más voluntarista que efectiva— de la garantía constitucional de la autonomía local que, auspiciada por el profesor Luciano Parejo e importada de la dogmática alemana, fue acogida tempranamente por el Tribunal Constitucional. La cuestión es que esa doctrina jurisprudencial se construyó, por un lado, sobre un suelo yermo desde el punto de vista de «reconoscibilidad» de la institución; pero, por otro, en relación con una autonomía provincial que estaba siendo cuestionada desde distintos ámbitos territoriales y no sobre la autonomía municipal, que era el nivel de gobierno con mayor legitimidad democrática directa y, por consiguiente, el que en todo caso se debería preservar de forma más efectiva. De ahí al paulatino vaciamiento de la autonomía municipal como principio sólo va un paso, pues —a pesar del enunciado del art. 137 CE— no parece muy razonable construir un único principio de autonomía local conjuntamente con los mimbres tan diferenciados que ofrece el artículo 140 (dónde se prevé expresamente la garantía del principio de autonomía de los municipios) y el artículo 141 (dónde se recoge un tímido

principio de «administración autónoma» que se convierte en autonomía provincial por la vía genérica del art. 137 CE) nunca me ha parecido una solución razonable en términos constitucionales, pero así se zanjó el problema desde la primera jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ahogando la autonomía municipal (y su naturaleza exquisitamente política en cuanto entidad dotada de legitimidad democrática directa) en un destartalado principio de autonomía local que sólo salvaguarda la subsistencia de la institución en términos ciertamente abstractos. No parece tener solución el problema, una vez que nada ha cambiado esa doctrina, salvo ir a peor, como se verá de inmediato, y expone precisamente la obra comentada.

Otra secuela constitucional, nunca suficientemente advertida, es la configuración de las entidades locales y del propio municipio, como «corporaciones», herencia de la tradición conservadora-moderada del siglo XIX, que configuró a las entidades locales como corporaciones con poderes propios limitados (aunque en la práctica, ante la baja presencia de la Administración del Estado en el territorio, de indudable importancia) y sobre todo como mera prolongación del poder ejecutivo central y, por tanto, entidades de autoadministración sin apenas componente político alguno. Las interferencias del poder central en la vida local eran continuas. A pesar de los reiterados y frustrados intentos del liberalismo-progresista decimonónico de invertir los términos del problema mediante una elección de los alcaldes, algo que se logró tardíamente, el peso del corporativismo local se engrandecerá durante las dos dictaduras del siglo XX, y con esa fuerza llegará hasta la propia Constitución de 1978 insertándose en sus propios enunciados (que tan solo la reforma constitucional de 2011 obviará tal polémica denominación de «Corporaciones locales», aunque tan pacíficamente admitida por la doctrina académica, los funcionarios y la clases política, sustituyéndola por la de «entidades locales»).

Pero, tal como decía, las esperanzas sobre la construcción de un espacio local de gobierno en términos adecuados al momento histórico que les tocaba vivir se agrandaron con la aparición de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 que, inspirada tímidamente en los postulados de la Carta Europea de Autonomía Local, parecía homologar. Esta ley, que ha estado ya vigente más de treinta y cinco años, fue, en su momento, un buen texto normativo. El único problema es el tiempo transcurrido y las reformas sucesivas que se le han ido adhiriendo, algunas racionales y otras sencillamente estrambóticas o que colisionan

incluso con el propio espíritu fundacional del texto normativo. Esa ley, además, a pesar de su contenido básico, es una ley ordinaria del Estado y, pese a los intentos fallidos de darle una función constitucional o incorporarla al bloque de la constitucionalidad, el hecho evidente es que en un desordenado proceso ha quedado finalmente como lo que es: una Ley básica; que no obstante, puede llegar a condicionar o a tener prevalencia aplicativa sobre las regulaciones estatutarias priorizando su carácter básico sobre el contenido de los propios Estatutos de Autonomía, al menos en determinadas materias. Por tanto, el importante ensayo de reconocer estatutariamente a los gobiernos locales y establecer sus propias competencias en los diferentes Estatutos de Autonomía de segunda generación, así como de prever, en algunos casos leyes de mayoría reforzada para la regulación de la materia local, supuso un aparente fortalecimiento formal del autogobierno principalmente de los ayuntamientos en el plano interno (luego apenas llevado a la práctica por unas comunidades autónomas generalmente muy timoratas con el reconocimiento efectivo de la autonomía local), pero apenas significó avance alguno en relación con las bases de régimen local cuya modificación puntual podía condicionar o ensombrecer esas previsiones estatutarias y desapoderar o condicionar a las comunidades autónomas vía ampliación de lo básico de determinadas facultades en materia local. La LRSAL, como se verá, representó el punto de inflexión en esta materia, aunque con algunos precedentes importantes y su validación por el Tribunal Constitucional.

### III

No pretendo en este prólogo glosar la obra del autor, aunque al haberla leído con la atención que merece, sí me gustaría traer a colación algunas de las ideas-fuerza que alimentan tan singular trabajo y realizar al hilo de su exposición algunos comentarios ciertamente sumarios. La primera observación tiene que ver con el enunciado, que no defrauda en absoluto lo que contiene, sino que es explicativo y real tanto de su contenido como de sus aspiraciones: «*La autonomía local en una Constitución reformada*».

Arranca de forma soberbia el libro con una lección del más puro estilo weberiano sobre la dualidad entre la acción política y el ideal, advirtiendo de las tensiones que todo ello genera: «En ausencia de ideales



solo hay oportunismo acomodaticio, pero el sectarismo idealista priva de sentido a la realidad». Se aparta el autor de la senda del idealismo sectario para tomar el camino de un ideal racional.

Así, afirma que «*el presente trabajo intenta, justamente, la articulación de un ideal: la propuesta de una regulación de la autonomía local en una constitución reformada*». Ese es uno de los objetivos del libro, completado por lo que Manuel Zafra llama una «ley de mayoría reforzada» que dibuje constitucionalmente la autonomía local y marque el campo de juego en el que deberán operar presumiblemente tanto los Estatutos de Autonomía como los legisladores autonómicos. La clave aquí radica en cómo sacar del reparto competencial (lo local) algo que ha quedado incrustado en la doctrina del Tribunal Constitucional. Y a esta finalidad parece responder la necesidad de la reforma. Y en esa pretensión se alinean las constantes llamadas (por lo demás, siempre frustradas) a la reforma constitucional que se han venido haciendo en los últimos años que, a su juicio, se ha convertido en una suerte de guadiana político que emerge y se sumerge. La propuesta del autor se hace para cuando la reforma emerja, pero sobre todo para cuando se concrete, algo que no parece muy viable a corto plazo, y menos teniendo en cuenta que la institución de reforma ha estado prácticamente inédita en la tradición constitucional española durante los siglos XIX y XX, donde siempre ha vencido el *adantismo constitucional* frente a los cambios ordenados y graduales. La vigente Constitución, como es conocido, tan solo se ha reformado dos veces, y siempre pro impulso externo, nunca endógeno. No parece que tal trayectoria vaya a cambiar a corto plazo, menos aún con las tensiones políticas y el sectarismo del mismo carácter que en estos momentos invade el espacio público español. Aun así, partiendo de esas hipotecas, transitar una reforma constitucional del Capítulo II del Título VIII, si hubiera un mínimo consenso, no sería tarea compleja, sino más bien sencilla, pues podría perfectamente tramitarse por el procedimiento de reforma constitucional ordinaria e, incluso, sin tener que acudir al referéndum constitucional (que es solo potestativo), siempre que así se acuerde por los actores políticos. Con voluntad política nada es imposible. El problema es que, al menos hoy en día, esto de la autonomía local suena, por lo que a nuestra clase política se refiere, a música celestial. Y no parece que a corto plazo vayan a cambiar las tornas. Gobiérne quien gobierne el nivel local de gobierno es siempre objeto de restricciones y regulaciones que amputan su ansiada autonomía, pasó en 2013 y ha vuelto a pasar (o, al menos, se ha intentado,

aunque finalmente haya fracasado<sup>1</sup>) en 2020. También está a la orden del día de la actuación de muchas Comunidades Autónomas, aunque no de todas, ciertamente. Comienza a haber, al menos sobre el papel, una relativa sensibilidad sobre la autonomía local en algunas Comunidades Autónomas, como ya se ha dicho. Y a ello me referiré más adelante.

Manuel Zafra se hace acompañar de buenos prescriptores doctrinales en su viaje en defensa de la constitucionalización más amplia en contenido de la autonomía local. No citaré aquí a todos, pero el recurso a Hesse y Habermas es constante en algunos pasajes. La contraposición entre realidad y norma, así como entre normalidad y normatividad, se concreta con una afirmación que está cargada de realismo y constata entre nosotros el fracaso de la puesta en circulación normativa de la autonomía local, tomada esta vez de Habermas: «El derecho no puede engendrar una cultura político-democrática, sino que siempre dependerá de una cultura político-democrática que lo fomente, lo facilite y le dé contexto». Nada más cierto, y más aún en lo que al debilitamiento de la autonomía local respecta. Tuvimos una época de fuerte empuje y vigor, también político, de la autonomía local, tras la transición y la constitución de los primeros ayuntamientos democráticos y, en fin, el desarrollo de los primeros pasos del autogobierno local en los años ochenta y parte de los noventa. Luego ese empuje político fue eclipsando, aunque se mantuvo un cierto protagonismo doctrinal que parecía mantener la llama de una autonomía que se iba desvaneciendo. El *Libro Blanco de reforma del Gobierno Local*, impulsado también en la etapa de Manuel Zafra como Director General de Administración Local, y en el que también participó activamente nuestro malogrado amigo común, Fernando Torres Cobas, marcó probablemente el último intento. Apartado el cáliz de la reforma local de la política y ya en manos sólo de la doctrina, vio cómo, por la naturaleza de las cosas y la evolución biológica de la vida, sus impulsores fueron cumpliendo años y algunos de ellos envejeciendo, aunque otros aún mantenían una aparente madurez, y por consiguiente ya los temas locales se quedaron intramuros de la academia y extramuros de la política. No deja de ser sorprendente que a las Revistas tradicionales especializadas en asuntos locales (por ejemplo, *Revista de Estudios de la Vida Local y Autonómica*, *QDL* o

---

<sup>1</sup> Nos referimos al Real Decreto-Ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y vigente, aplicables a las entidades locales, una norma excepcional que, tras una fuerte oposición de diferentes ayuntamientos, no fue convalidada por el Congreso de los Diputados.

*Cuadernos de Derecho Local*) se le sumaran en las últimas décadas diferentes Anuarios sobre Gobierno Local o Derecho Municipal, como son los dirigidos por Tomàs Font y Alfredo Galán (*Anuario del Gobierno Local*), Francisco Velasco Caballero (*Anuario de Derecho Municipal*) o Antonio Embid Irujo (*Anuario Aragonés del Gobierno Local*), que son fuente obligada para conocer la evolución y estado de salud de esa aún criatura que conocemos como autonomía local, pues su despliegue o crecimiento ha sido hasta ahora más bien tibio, por no decir muy condicionado por unas circunstancias político-institucionales y financieras siempre adversas.

Manuel Zafra parte de algunos presupuestos que conviene recordar en estos momentos, aunque también cabría precisar alguno de ellos, al menos en ciertos matices. El primero es que la Constitución no contempla el legislador de autonomía local. El segundo, al que ya nos hemos referido, trata de la que prioridad política de los constituyentes de 1978 fue primordialmente determinar (por cierto, de forma muy imprecisa y aplazada) las condiciones institucionales para la creación de las Comunidades Autónomas y no de la Administración Local (cuyo enunciado en estos términos ya nos sitúa en una concepción alicorta de su autonomía como temprana y torpemente expuso el Tribunal Constitucional). Y la tercera, muy importante a nuestros efectos, es que la autonomía local recibe un tratamiento constitucional exclusivo de principio o, si se prefiere, de directiva.

Con esos mimbres constitucionales era francamente difícil construir un cesto que alimentara un autogobierno local propio y libre de interferencias cruzadas. Y a ello se tuvo que enfrentar de inmediato la jurisdicción constitucional que, como reitera el autor, al examinar las leyes que regulaban aspectos propios de la autonomía local debía operar sobre un principio de factura tan abierta y, por tanto, realizar no tanto un juicio de subsunción sino de razonabilidad, que no se rige tanto por la optimización como por la ausencia de arbitrariedad.

Y todo ello se construyó desde sus inicios en torno a la categoría de garantía institucional de la autonomía local, que al fin y a la postre pese a los pretendidos empeños delimitadores de la jurisprudencia constitucional (siempre retóricos), terminaban dejando al legislador las manos libres. Lo expone con claridad el autor: «La mayor o menor extensión de la autonomía local corresponde a la configuración legal ante la que el Tribunal debe observar deferencia y presunción de constitucionalidad». Esta será una regla de actuación del Tribunal Constitucional que, sin

embargo, se irá agravando en sus efectos conforme «evolucione» (más bien, «involucione») la jurisprudencia constitucional, aunque con algunos posicionamiento zigzagueantes muy propios de una jurisprudencia de aluvión y hasta cierto punto errática, donde la continuidad institucional la garantizan los letrados del Tribunal que son, por lo común (hubo alguna excepción con la STC 240/2006; pero fue una anécdota), muy reacios o renuentes a cambios jurisprudenciales, algo que aún más en este campo agradecen unos Magistrados que, por lo común y salvo excepciones singulares (cabe traer a colación aquí al malogrado magistrado Luís Ortega), no están especialmente llamados por el mundo local ni son especialistas en tal ámbito.

El autor también incide en una obsesión suya que comparto: las consecuencias negativas de considerar al «régimen local» (una terminología muy marcada por la legislación franquista del mismo carácter) como una «materia sujeta al reparto competencial». Esta cuestión, junto con la ya citada de que la «regulación de la autonomía local en la CE es la de un principio (directriz) que informa la legislación», terminan configurando un desarrollo constitucional/legal del principio de autonomía local y, por tanto, del propio autogobierno local muy pobre y fuertemente limitado por la voluntad circunstancial del legislador básico o sectorial, que termina vaciando la esencia del ese principio y transformándolo muchas veces en un cascarón vacío.

De ahí, no cabe extrañarse de que el objeto del trabajo sea *otorgar mayor relevancia constitucional a la autonomía local con la propuesta de una constitución de detalle y la remisión a una ley (estatal) de mayoría reforzada*. Esta y no otra es la pretensión de la obra. Y, a fuerza de ser sinceros, la verdad es que logra perfectamente su objetivo, mediante un trazado argumental muy sólido y unas propuestas no exentas de interés.

La autonomía local se mueve, según el autor, entre un principio constitucional que la reconoce como un nivel de gobierno en la articulación territorial del estado autonómico y una materia sujeta a distribución competencial entre el estado y las comunidades autónomas. De tal modo que, el nivel local de gobierno, está vacío de competencias constitucionales, dejando un espacio político de lucha abierta entre tres ámbitos de actuación: el legislador básico (que pretende erigirse en salvaguarda de esa autonomía local, pero que, en verdad, ni lo consigue ni tampoco lo pretende); el legislador autonómico (voraz en su rivalidad con el nivel local de gobierno utilizando la artillería pesada de los aparatos de los partidos, también en el ámbito territorial); y unos gobiernos

locales, desamparados y desasistidos (que bastante tienen con intentar sobrevivir a ese doble bombardeo que erosiona, salvo excepciones, sus niveles de autogobierno y les intenta transformar en poderes territoriales vicariales del Estado, pero sobre todo hoy en día de las comunidades autónomas).

La conclusión de este penoso cuadro parece obvia: la autonomía local se ve aquejada de una vulnerabilidad y precariedad que son manifiestas y que solo se pueden superar mediante una reforma constitucional.

Además, uno de los problemas del diseño constitucional que el autor intuye perfectamente a través de su crítica a que lo local no es una materia, es que la Constitución de 1978 no supo construir un nivel propio de gobierno local, quedándose en su mera configuración tradicional de «administración local» con un marcado sello corporativo. Dicho de otra manera, la Constitución es muy incompleta desde el punto de vista territorial, pero también lo es porque no es capaz de identificar la *institucionalidad de lo local* en la arquitectura de niveles territoriales de gobierno, dotado de capacidad de autogobernarse de acuerdo con unos estándares que la Constitución no fija más que a través de un vulnerable principio de autonomía local, cuyo contenido puntual queda en manos del legislador de turno y en cuyo control del Tribunal Constitucional se muestra absolutamente deferente e, incluso a veces, algo errático o incoherente.

El trabajo se adentra después en un minucioso y exhaustivo análisis de la jurisprudencia constitucional, que en estos momentos no interesa reproducir. Su lectura ilustra las tesis del autor y reafirma sus conclusiones. He de confesar que tal análisis, muy propio de la doctrina jurídica, siendo importante, no produce más que confusión y hasta un cierto punto una sensación de cierta desazón. Construir el alcance de la autonomía local a través de un casuismo exacerbado, además con realidades institucionales muy distintas (provincias, municipios, mancomunidades) y donde la regla fundamental se erige en quién es el competente para regular qué, termina generando una suerte de desgaste conceptual que no termina de precisar realmente nada. Da igual que analicemos las SSTC 214/1989, 240/2006, 103/2013, 41/2016, o cualesquiera otra, pues donde hay aparentemente un hilo conductor en realidad existe casuismo puro y duro, que conduce a resolver un problema adornado con una retórica de principios que esconde, como bien apunta el autor, algunas expresiones puras de decisionismo jurisprudencial.

La impotencia de la jurisprudencia constitucional para salvaguardar la autonomía local frente a la actuación depredadora de perfil bajo o edulcorado es muy obvia, por reiterada. El parámetro constitucional del principio de autonomía local es de muy baja intensidad y admite, generalmente, cualquier atropello, salvo que se pretenda anular la institución o dejarla absolutamente vacía de contenido. Lo expone muy bien el autor: «El amplio margen político en manos del legislador sectorial imposible de controlar jurisdiccionalmente salvo en el caso excepcional de ignorar las entidades locales o sujetarlas a condiciones incompatibles con su existencia».

La doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional es absolutamente deferente con el legislador, sea básico (más todavía) o autonómico. Y la obra analiza este problema a la luz de dos cuestiones: el régimen jurídico de los controles y la potestad de autoorganización local en sus relaciones con el ordenamiento jurídico local, donde ha quedado totalmente preterida frente a la inmersión del legislador autonómico. Estas tesis marcan tendencia, y han terminado por envolver al propio Tribunal Supremo (Sentencia de 17 de diciembre de 2019, en el caso del personal directivo de las diputaciones provinciales) que, si bien es cierto con dos votos particulares, arruina completamente la potestad normativa local haciéndola tributaria incluso de la potestad reglamentaria del ejecutivo autonómico que puede así invadir espacios propios de la organización municipal. Ya no queda nada a resguardo, ni siquiera la Carta Europea de Autonomía Local que, con bastante frecuencia, se ignora por la jurisprudencia del Constitucional y, en ocasiones, por la del Tribunal Supremo.

En conclusión: «La autonomía local es lo que el tribunal (constitucional) considera que es». Y punto. Eso de la función constitucional de la ley de bases ha pasado a mejores tiempos. La autonomía local, construida a través de la siempre más limitada autonomía provincial, se pretendió armar como una suerte de «garantía» que preservaba la institución, por lo demás (en lo que afecta a los municipios) sin ninguna tradición efectiva de autogobierno, cuando lo más sensato era haber conceptualizado esa autonomía como un objetivo (Esteve) o tal vez como un mandato de optimización (Velasco), con una carga evolutiva y nunca involutiva, como así lo ha ido confirmando desgraciadamente la última jurisprudencia del Tribunal Constitucional, cuyos «ejemplos» más nefastos son la STC 103/2013 y la STC 41/2016, y todas las demás que siguieron la senda a la hora de analizar la LRSAL. En verdad, como

bien expuso el profesor Francisco Caamaño en su día, la autonomía local debía ser encuadrada como una autonomía política en el marco de la Constitución en lugar de considerarla como una autonomía administrativa en el marco de la Ley. De esa ausencia vienen sus grandes problemas y también los futuros lamentos. Pues, ciertamente, lo que se ha pretendido impedir (y, en parte se ha conseguido) durante estos cuarenta años ha sido que el nivel local fuera considerado como un ámbito de autogobierno con autonomía política. Algo que, en cierta medida, se ha pretendido paliar, con la triada de leyes autonómicas de nueva generación tales como la LAULA, la LILE y la LGAMEX. Sin embargo, es una lucha de David frente a Goliat, de una asentada cultura administrativa de lo local frente a una emergente reivindicación como espacio político. Y aquí, el legislador básico estatal y los legisladores autonómicos sectoriales están capturados por una forma de hacer política y, por tanto, de legislar, en que lo local (también lo municipal) es vicarial o dependiente. Como bien dice Manuel Zafra, «los problemas políticos no admiten soluciones jurídicas». No le pidamos al Derecho que dé lo que la política le quita o le puede expropiar. Y en este punto es donde arriba el bloqueo.

Ante ese estado de cosas, la conclusión que extrae el autor no puede ser otra que la siguiente: el derecho responde mejor al concepto de regla que al de principio, pues la estructura lógica de una norma permite reforzar la predecibilidad y la seguridad. La vulnerabilidad de la evanescente autonomía municipal (en este caso, no solo de la genérica autonomía local) tiene su cénit en la discutible doctrina jurisprudencial sobre la LRSAL, que se concreta principalmente (aunque no de forma exclusiva) en la STC 41/2016, que ya critiqué en su día en un artículo publicado en el Anuario Aragonés de Gobierno Local que dirige el profesor Antonio Embid, quien también se mostró especialmente crítico con la reforma de 2013, que, se mire como se quiera, fue un atentado flagrante y directo contra la autonomía municipal, pues bien se cuidó de dejar a resguardo la autonomía provincial (lo cual es una manifestación evidente de que enmarcar realidades diversas dentro de un principio macro como es el de la autonomía local no tiene realmente ningún sentido y conduce, por lo común, a su absoluto vaciamiento).

La obra, como comprobará el lector, se adentra después en un detenido y trabajado análisis de Teoría del Derecho que, por razones de economía de espacio, y a pesar de su indudable interés, no abordaré



aquí, pues me alejarían del foco central de estas reflexiones preliminares. Sólo haré referencia a una parte de su argumentación que me ha parecido especialmente brillante. Y es aquella que se refiere a los principios sujetos a ponderación condicionada y a jerarquía móvil, pues en estos casos la operación conduce derechamente a la creación judicial del derecho cuando no al decisionismo. Así, si los principios carecen de peso objetivo la tan manida ponderación —nos señala el autor— no puede tener más que un carácter subjetivo. Y, en este contexto, como recuerda Manuel Zafra utilizando una cita de Benjamin Constant, poco se avanza si el señorío del derecho cambia de manos (del legislador al juez), ya que, como decía ese autor, «*lo decisivo no es la mano que empuña el mazo sino el propio mazo*». Seré más gráfico, en estos casos a la autonomía local le dan dos veces con el mazo, de forma repetida: la primera el legislador, que ignora la autonomía local; la segunda el juez, que deferentemente avala tal atropello pues no tiene (aparentemente) donde asirse y tampoco sabe extraer el principio de autonomía local ese nervio evolutivo y de optimización al que antes nos referíamos. La autonomía local se convierte, así, en un chicle, se estira o se encoge, al arbitrio de un legislador marcado por una política insensible a la realidad local y por un Tribunal Constitucional que siempre encuentra «argumentos» (más bien retóricos, como los intereses supramunicipales, la estabilidad presupuestaria, etc.) para «justificar» ese vaciamiento de las competencias autonómicas o de los poderes locales, en ningún sitio definidos establemente y siempre al albur de las mayorías políticas que se configuren en cada momento.

No cabe ser muy incisivos para identificar que el autor no ve otra solución al problema enunciado que *blindar constitucionalmente el contenido de la autonomía local*. En sus propias palabras: «Las razones para defender la conveniencia de una constitución de detalle, fundamentalmente, surgen de la reserva hacia la discrecionalidad del juez, permitida por una constitución de principios». Pues se constata una y otra vez que el juez cruza el umbral del legislador y ocupa el lugar del poder legislativo, lo que se muestra en tres expresiones muy evidentes: 1) La presunción de constitucionalidad de la Ley (de la que siempre se echa mano); 2) La deferencia judicial del juez constitucional al legislador; y 3) La declaración sólo de inconstitucionalidad en el caso extremo (y principalmente cuando lesiona competencias de las comunidades autónomas, no de las locales, pues no están recogidas en la Constitución).



Tal como decíamos, ha sido el control de constitucionalidad de la LRSAL el punto de inflexión del agotamiento del alcance del principio de autonomía municipal, vaciado totalmente por la STC 41/2016, que deja en manos del legislador mejorar o empeorar a su antojo los estándares de autonomía local. La obra previa del legislador básico no es garantía de la institución, que queda así expuesta a los vientos o vendavales cambiantes de la caprichosa política y que luego el Tribunal avalará, generalmente, sin pestañear. Como dice Zafra, «el aforismo *in dubio pro legislatore* ha encontrado su máxima expresión en las sentencias del Tribunal Constitucional sobre la LRSAL». Por tanto, a partir de esa censurable jurisprudencia constitucional (que, en una cuestión existencial para los propios municipios como era la LRSAL, por ejemplo priorizó en la agenda de resoluciones los problemas competenciales autonómicos al conflicto en defensa de la autonomía local), la autonomía local es más un objeto que un sujeto en el estado autonómico, lo que derechamente conduce a su más absoluta inanidad.

Y a partir del esquema argumental anterior, el autor aborda la segunda parte de su obra, que es sin duda central: *la propuesta de regulación constitucional*. Para ello comienza resumiendo las líneas-fuerza de la primera parte de su trabajo: la autonomía local es objeto de reparto competencial y, a su vez, objeto de regulación constitucional como principio o directiva; por tanto, la propuesta que se haga debe invertir tales presupuestos, otorgando mayor densidad regulatoria en una constitución de detalle y mediante una remisión de su contenido vertebral al legislador cualificado de autonomía local.

En esa línea, el modelo que presenta Manuel Zafra de propuesta regulatoria constitucional se asienta (con algunos matices) en los postulados de la Carta Europea de Autonomía Local, y principalmente sobre los siguientes ejes:

- Una autonomía local como autonomía política que comporte la ordenación y gestión de los asuntos de competencia propia, así como elaboración de una ley integral de mayoría absoluta que regulara competencias y financiación. (Si esa ley es estatal lógicamente no puede disponer sobre competencias de las comunidades autónomas, con lo que se limitaría a salvaguardar o completar aquellos espacios competenciales previamente definidos por la constitución reformada).
- Un espacio material de competencias propias y con un sistema de financiación incondicionada.

- La existencia de leyes autonómica de mayoría cualificada para la atribución de competencias locales y de creación de entidades intermunicipales.
- Garantizar plenamente la potestad de autoorganización de los entes locales.
- La intermunicipalidad al servicio de la autonomía municipal.
- Participación de los municipios y las instituciones de intermunicipalidad en las instituciones estatales y autonómicas.
- Acceso de las entidades locales al Tribunal Constitucional.

Por su parte, la ley (estatal) de mayoría absoluta a la que reenvíe la constitución reformada, a juicio del autor, debería tener el siguiente contenido:

- Diseño institucional: función de gobierno y derechos de la mayoría; estatuto de la oposición y derechos de la minoría; estatuto del representante local; procedimiento de aprobación de las normas. Potestad de autoorganización (formas de gestión de servicios públicos).
- Listado de competencias propias, tal como las califica la CEAL, plenas y enteras, precisando funciones (potestad normativa) y especificando materias (blindaje, rigidez). Potestad sancionadora implícita en el ejercicio de las competencias propias.
- Relaciones institucionales entre la instancia intermunicipal y los municipios. Procedimiento para la asistencia y concertación en la elaboración de planes y programa.
- Organización y funcionamiento de los órganos para la participación de las entidades locales en las instituciones autonómicas. Participación local en el senado. (Aunque esta debería preverse en la propia constitución reformada y no en una Ley por mucho que esta deba ser aprobada por mayoría reforzada).
- Constitución de un fondo incondicionado. Garantía de suficiencia y autonomía financiera. Enumeración de los ingresos (tributos propios), potestad normativa para la participación en la regulación de los impuestos estatales (tipo de gravamen).

Si se ha reproducido el contenido de la propuesta constitucional y de la ley reforzada, es exclusivamente porque ello representa el núcleo material de ese reforzamiento de la autonomía local que predica Manuel Zafra en su obra. Se trata, tal como ya ha quedado acreditado, de redu-

cir al máximo la discrecionalidad del legislador a la hora de ensanchar o reducir «la autonomía municipal».

En fin, el análisis de la jurisprudencia constitucional «de nueva hornada» (...) sobre la (des)autonomía local (por ejemplo, las SSTC 103/2013 y 41/2016, entre otras) llega al cénit en lo que a deferencia hacia el legislador comporta, pues en esos casos, como bien recoge el autor, «la presunción de constitucionalidad alcanza un umbral escasamente comprensible».

En verdad, lo que se produce es una jurisprudencia constitucional que representa un trasiego de viejos esquemas conceptuales o de un «régimen local» ayuno de «autonomía», con la cual nunca ha convivido de lleno, y que se retroalimenta de un juego (nunca ponderación) de principios, algunos expresos y otros inventados, que se confrontan artificialmente con la autonomía local, tales como los intereses supraautonómicos o supralocales o, en fin, el principio de estabilidad presupuestaria, a partir de los cuales se empequeñece la potencialidad efectiva de la autonomía municipal hasta desaparecer por completo.

No deja de ser curioso que la obra dedique una parte importante de su segunda parte al importante tema de la intermunicipalidad, sin duda uno de los objetos más y mejor tratados por el autor, pero sorprende que apenas profundice —se presume, que por su pretendido carácter pacífico (aunque tal vez sea menos de lo que parece)— en el nivel municipal de gobierno, en sus competencias propias (y el modo de garantizarlas), así como en las fórmulas de gestión de los servicios públicos municipales, muy vinculadas a la capacidad de gestión y a su concreción en la mancomunidad de servicios (u obras) o en los propios consorcios o convenios. Tal vez hubiese sido oportuno dedicar un espacio propio a las competencias municipales y a sus innumerables problemas, aunque parcialmente se aborda el problema en la caprichosa y confusa distinción de la STC 41/2016 entre competencias propias específicas (o sectoriales) y competencias propias generales (las derivadas del art. 7.4 LBRL), que importó del Tribunal de las aportaciones doctrinales del profesor Francisco Velasco, aunque su finalidad (al menos en la aportación de esta último autor) era otra: defender que también las competencias mal llamadas no propias tenían ese carácter y que, por tanto, entraban dentro del campo de actuación del poder municipal. El análisis del hecho competencial municipal podría haber ilustrado muchas cosas, entre ellas que la LRSAL no fue realmente un atentado a la autonomía local como en verdad un dardo envenenado contra la

autonomía municipal, pues la autonomía provincial, en un esquema mal diseñado y peor trazado, pretendió salir reforzada. También nos advertiría de que, efectivamente, el legislador sectorial autonómico es el que al fin y a la postre delimita y define el grado de autonomía municipal que tendrán los ayuntamientos, por lo que es enormemente operativo establecer límites a esa discrecional configuración de las competencias municipales por medio de leyes de mayoría reforzada (como fue el caso de Andalucía y Extremadura) o de leyes institucionales (como representó el caso de Euskadi), así como por medio de arbitrar sistemas de garantía institucional de las competencias municipales a través de modelos de alerta temprana (tal como se regula en la LILE y en la LGAMEX, de forma más incisiva que en la propia LAULA). En fin, había mucho recorrido en el análisis de las competencias municipales que el autor sacrifica, en parte, para poner el foco de atención en una cuestión abiertamente polémica, como es la de si deben o no existir las diputaciones provinciales, problema que Manuel Zafra lo reconduce inteligentemente a las respuestas que deben darse a la necesidad imperiosa de una instancia institucional que sea intermunicipal, pues en la práctica es inviable que el modelo de planta municipal atomizada pueda funcionar sin una arquitectura institucional que supla los déficit de gestión de los pequeños municipios, que son la inmensa mayoría.

Y, en esa línea, es como el autor elabora su propia propuesta, que articula en torno a los siguientes ejes:

1. Desvincular la provincia como división territorial.
2. Prever una instancia intermunicipal de creación autonómica.
3. La determinación de las competencias y las relaciones con los municipios deberían formar parte del contenido de la ley de mayoría absoluta (estatal).

La tesis del autor se refuerza con una idea clave: «En una constitución reformada la instancia intermunicipal, esto es, la entidad local determinada por la agrupación de municipios no debe coincidir con la administración periférica del Estado» (ni cabe presumir con la Administración periférica de la comunidad autónoma).

El profesor Zafra es muy consciente de que la entidad provincial o cualquier otro artefacto institucional que le sustituya podrá ser objeto de disputa política, cuando no doctrinal. Las diputaciones provinciales han recibido fuertes embates desde el punto de vista académico o desde

las trincheras políticas. Por ello, en una materia que se mueve con unas destrezas inusitadas fruto de muchos años de reflexión, el autor sitúa correctamente lo que son los aspectos más controvertidos, a su juicio de la intermunicipalidad. A saber: a) Las competencias; b) Las relaciones institucionales con los municipios; y c) La elección de representantes.

La tesis de Manuel Zafra es muy conocida, por divulgada: en el tema de la intermunicipalidad (o de las diputaciones provinciales), «lo importante no es el nombre, es la función». Su objetivo muy preciso: pretende centrar el debate y sacarlo de los estrechos límites del artículo 141 CE, pues —a su juicio— resulta estéril encerrarlo allí. Pero las preguntas surgen de inmediato (a las que intentará dar respuesta debida a lo largo del texto: ¿Y por qué no se plantea *ex novo* una planta municipal nueva?; ¿realmente mantener la estructura atomizada del municipalismo actual es defender la democracia y justificar su reajuste sólo se puede analizar o justificar en términos de eficiencia?; ¿es realmente factible la desaparición de la provincia como ente local con la tradición histórica y el arraigo político fáctico, así como la coraza político-institucional frente al cambio (que, salvando, el caso de Cataluña y las comunidades insulares o las uniprovinciales, y en menor medida en Aragón) tiene en buena parte del territorio estatal? Son preguntas que surgen, si queremos hacer el papel de abogado del diablo.

A todo ello el libro pretende dar debida respuesta. Y hay una idea-fuerza que se esgrime contundentemente (con gran valor simbólico y efectivo) contra los detractores de las diputaciones provinciales, por lo demás ya manejada en otros escritos del mismo autor: «El sentido de la intermunicipalidad es dotar de capacidad de gestión a los municipios para que el principio de subsidiariedad no haga saltar sus competencias a las comunidades autónomas». Así, siguiendo el hilo argumental, defiende que municipios y provincias integran una sola comunidad política local, constituyen un mismo nivel de gobierno (...), de ahí la inadecuación de términos como coordinación y cooperación para caracterizar la interacción entre ambas entidades locales”. Partiendo de esa concepción y con la finalidad de defender la situación existente, aunque inteligentemente reconvertida a una intermunicipalidad de creación autonómica (que podrá mantener lo existente o crear algo nuevo de acuerdo con las limitaciones de la constitución reformada y el contexto normativo que el legislador estatal de mayoría absoluta determine), concluye del siguiente modo: «la autonomía provincial tiene un carácter instrumental y sus competencias son funcionales, no se proyectan sobre

materias sino sobre competencias municipales». Ello es cierto en gran medida, pero aun hoy las diputaciones provinciales también disponen (aunque de forma muy reducida) de ámbitos materiales de competencias reservados por el legislador básico, aparte de otras materias que la legislación sectorial autonómica quiera atribuirles (aunque sea muy tacaña, por lo común, en esos menesteres).

Lo más relevante de la construcción del profesor Zafra sobre la intermunicipalidad es su defensa a ultranza, partiendo de ese modelo competencial expuesto, de la legitimidad democrática indirecta, dando continuidad así, mediante esa arquitectura conceptual ciertamente ingeniosa, al sistema existente (por cierto, alejado radicalmente de las previsiones de la Carta Europea de Autonomía Local que, en este punto, el Reino de España hubo de presentar la consabida reserva). Podría considerarse como una parte débil de su argumentación, pero pronto se desvanecerá esa impresión, pues el autor no da el tema por zanjado, sino que lo refuerza con nuevos elementos.

A su juicio, no hay realmente intereses provinciales que estén en tensión con los intereses municipales, solo garantía para el equilibrio y la solidaridad intermunicipal. Aquí apuesta por un modelo racional de la intermunicipalidad, que debe estar impregnada de una dirección política que pondere con visión intermunicipal las solicitudes y políticas municipales. La construcción conceptual es impecable, pero —como bien sabe el autor— en no pocas ocasiones la política desordena radicalmente esos marcos conceptuales tan bien contruidos con prácticas clientelares o de cariz similar, que empobrecen la teoría.

El concepto de autonomía local tal como ha sido construido por la jurisprudencia constitucional arrastra ese lastre original de configurarse a partir de la provincia y no del municipio, mezclando dos realidades institucionales muy diferentes entre sí. Y ello, como se ha expuesto, ha tenido graves consecuencias en el vaciamiento de su sentido y finalidad, sobre todo de su contenido. Así las cosas, cabe convenir que no hay soluciones técnicas a problemas que están mal planteados constitucional y normativamente, o mal resueltos jurisprudencialmente, pues la impotencia es el resultado. Y, por tanto, no cabe otra opción que reformar la constitución en los términos ya expuestos.

En esa reforma, el autor predica que la opción por una entidad de segundo grado encaja plenamente. La duda estriba es si ese encaje resulta tan pleno con la Carta Europea de Autonomía Local. Pero en la defensa de la intermunicipalidad en una constitución reformada el

autor se inspira en la regulación de la LAULA (art. 13), de la que fue inspirador y promotor, vinculando esa regulación constitucional a un complemento necesario de una ley de mayoría reforzada. De lo anterior deriva que «la asistencia no es un agregado yuxtapuesto de peticiones municipales, sino la articulación intermunicipal de prioridades formuladas por y desde los municipios». Un modelo que también término inspirando la regulación de la LGAMEX, en el que la normativa provincial es una clave a partir de la cual se articulan las prioridades fijadas por los municipios mediante un procedimiento de ponderación de intereses que se debería acoger en la ley de mayoría reforzada.

En defensa de sus tesis, el autor defiende la legitimidad indirecta de la representación intermunicipal, pero no en la configuración actual de las diputaciones como entes que se dedican a la concesión de ayudas y subvenciones, pues esas funciones empobrecen la autonomía provincial y anulan la intermunicipalidad, pues tales cometidos los puede realizar mejor incluso (por la distancia y el alejamiento de las presiones inmediatas) las comunidades autónomas. Si esa es la esencia de la institución provincial su juicio es muy severo: «convierten a la institución provincial en algo perfectamente prescindible». Y «el gobierno intermedio pierde así su legitimidad de eslabón entre un municipalismo fragmentado» (una realidad fáctica sobre la que el profesor Zafra construye toda su arquitectura conceptual y su propia propuesta de constitución reformada; y esto conviene no olvidarlo).

Así, no orilla la cuestión de fondo: «¿Tiene sentido institucional una instancia intermunicipal dotada de competencias funcionales y legitimidad de segundo grado?». Y esta, en efecto, es la pregunta clave a la que el autor da una respuesta totalmente pragmática o centrada en un ideal rebajado que sea realizable: «Se trata de asumir la mejor de las salidas, consciente de la imposibilidad de encontrar una propuesta ideal». Por consiguiente, es obvio que, según el autor, lo mejor es enemigo de lo bueno, y hay que partir de que, dado el contexto y el arraigo que tiene la institución provincial, así como por la existencia de un panorama municipal preñado de inframunicipalismo, se debe caminar hacia una reforma constitucional que mantenga las esencias del modelo hasta ahora existente, aunque cambie el nombre y el territorio de «la cosa», dejando en mano de las comunidades autónomas, con las limitaciones establecidas en la constitución y en la ley de mayoría reforzada, la configuración puntual de cuál será la denominación de la entidad intermunicipal y cuál asimismo su territorio, pues en el ámbito de las

competencias todo apunta a que su defensa cerrada de la funcionalidad es obvia y la representación debe ser indirecta.

En efecto, trayendo a colación el caso de los *Kreise* alemanes, en los que la sustracción de la competencia a favor de los distritos solo se puede admitir cuando el asunto específico no puede ser realizado de ninguna de las maneras en el ámbito municipal (un tema que abre de lleno la potencialidad o el recorrido que tendría en este campo el principio de diferenciación), concluye el autor que en la provincia «no están representados los ciudadanos, sino los municipios». Una idea que, siendo cierta en términos normativos, no lo es tanto en lo fáctico, donde las listas de concejales de los distintos partidos o agrupaciones imponen sus criterios, al menos en estos momentos. De ahí deriva que la provincia es una agrupación de municipios y no de ciudadanos. Y pone de relieve, con fuerza argumental que basa en las tesis de la profesora Biglino, las aporías de una instancia intermunicipal elegida por sufragio directo, pues la finalidad de las diputaciones de asistir a los municipios de baja capacidad de gestión se podría ver perfectamente frustrada con una representatividad proporcional que alejara al inframunicipalismo de los resortes de poder de la entidad intermunicipal (hoy en día, de las diputaciones provinciales). La conclusión de ese trazado argumental es obvia: «La regulación de la autonomía intermunicipal en una constitución reformada debe mantener esta de configurarla por la agrupación de municipios».

Esta es probablemente la parte más crítica de la obra y en la que, por tanto, despliega el autor mayor energía argumentativa. Realmente, tras esta primera lectura, me queda la impresión de que se opta por una vía pragmática que manteniendo la sustancia sacrifique la forma. La realidad local es la que es. Y cambiar la planta municipal, aunque teóricamente sea una vía transitable, es un avispero jurídico y político de magnitudes descomunales, objetivo que solo se podría afrontar con visos de poder tener éxito mediante un pacto de Estado (pues las respuestas autonómicas se me antojan impracticables) que no se vislumbra en el horizonte. Bajo esa perspectiva, la pervivencia del municipalismo con baja capacidad de gestión seguirá subsistiendo y algunas respuestas habrá que darle para que puedan prestar sus servicios públicos y ejercer las competencias que la legislación sectorial les atribuye. La fórmula mancomunada, siempre transitable, tiene también unos déficits de legitimación y unas dificultades de articulación y funcionamiento que son reales, aunque sea la más respetuosa con el principio de autonomía local desde la perspectiva de la autoorganización y de la propia



CEAL. El régimen jurídico de consorcios y de convenios administrativos se ha empedrado en las últimas reformas normativas haciendo poco factible estas soluciones institucionales como medios alternativos (o complementarios) a la intermunicipalidad. Mientras tanto las diputaciones provinciales, con excepciones singulares, siguen arrastrando su mala imagen de «máquinas repartidoras de subvenciones» y sombras de clientelismo en algunos casos, pendientes de una reforma institucional y de una transformación organizativa y funcional que nunca llega. Pero ahí siguen, con más de doscientos años a sus espaldas. Y desbancar un modelo tan arraigado, aunque sea tan disfuncional, no es fácil. El profesor Manuel Zafra intenta ofrecer una vía intermedia en la que se articule racionalmente un modelo pragmático de intermunicipalidad que dé respuesta continuista, pero reformada, a un callejón hasta ahora sin salida. Esta es una de las grandes aportaciones del autor en esta obra a la arquitectura político-constitucional que deberá afrontarse en su día en una futura reforma constitucional, si es que algún día llega.

El Epílogo del libro no hace sino sintetizar en clave de ideas-fuerza todo lo expuesto hasta ahora. Su valor descriptivo y su energía conceptual son dignas de alabar. Y no procede aquí reiterar lo ya expuesto. Sólo traeré a colación algunas líneas relevantes de su trazado conclusivo:

- «Resulta difícil anticipar un pronunciamiento del Tribunal Constitucional. La norma no es la premisa de la que deducir el juicio de subsunción sino el resultado de un juicio de razonabilidad; el contenido y amplitud de las bases dependerá del caso concreto.»
- «La versatilidad de lo básico es inherente a la relatividad de la protección constitucional de la autonomía local.»
- «Las sentencias recaídas con motivo de los recursos planteados contra la LRSAL es una muestra clara de la presunción de constitucionalidad y deferencia del Tribunal hacia el legislador, hasta el punto de dejar la impresión de una interpretación constitucional conforme a la ley en lugar de enjuiciar la ley conforme a la constitución.»
- «Las sentencias interpretativas o el desnudo decisionismo del Tribunal, por ejemplo, cuando determina que la elaboración del plan provincial cae dentro de la configuración legal pero está excluido del mínimo enraizado (...) la presunción de constitucionalidad y la interpretación conforme conceden primacía al legislador.»
- «La propuesta de este libro es, por tanto, una constitución de detalle, mayor densidad constitucional y remisión a ley de mayoría cualificada.»

## IV

Las propuestas normativas realizadas por las estructuras directivas o por la tecnocracia pueden ser altamente positivas en su trazado, aunque su ejecución siempre es política. Joaquín Varela, en su reciente obra *Historia constitucional de España* (Marcial Pons, 2020), editada tras su fallecimiento, abordó con rigor las reformas que José Calvo Sotelo, a la sazón director general de Administración Local, impulsó durante los años 1924 (Estatuto Municipal) y 1925 (Estatuto provincial). De la primera de ellas resalta, aparte de su extensión, su alta calidad técnica. Pero, a pesar de que algunas de las cuestiones allí reguladas se mantuvieron en el tiempo, incluso después de la caída de la dictadura (por ejemplo, el Cuerpo Nacional de Secretarios e Interventores Municipales), lo cierto es que la obra legislativa se fue desdibujando por imperativos de la propia política: «una cosa era lo que disponía el Estatuto y otra bien distinta su aplicación práctica». Los intentos de erradicar el caciquismo, siempre presentes en ese marco normativo, no terminaron fructificando del todo. Como reconoció el Conde de Romanones, «el caciquismo, planta que en maraña espesa y ligante domina el suelo español, no desaparece en un año ni en diez; tiene las raíces muy hondas (...) y están arraigadas en todo el ámbito nacional y en todas sus clases». Ciertamente, el caciquismo formalmente fue desapareciendo de la escena política local, pero encontró pronto un sustituto que tomó inmediatamente su relevo y ha llegado hasta nuestros días: el clientelismo. Dicho esto, la reforma local de 1924-25 intentó que a través de las leyes la realidad política se racionalizara. Vano intento. Aunque algo logró. Tal vez, una reforma constitucional que refuerce la autonomía local consiga unas mayores cotas de autogobierno y mayor eficiencia, pero nada logrará realmente si no reduce a cenizas esas herencias de patología local que aún perviven en bastantes municipios y en otras tantas diputaciones.

El profesor Manuel Zafra Víctor también pasará a la historia como una de las personas que durante la vigencia de la Constitución de 1978 promovió la reforma de la autonomía local en los distintos ámbitos de responsabilidad directiva en los que desempeñó su actividad profesional en la Administración General del Estado y en la Junta de Andalucía. La pena es que su obra legislativa básica de reforma de la LBRL se quedara empantanada. Aun así, tuvo la energía y el empeño de empujar una importante reforma del cuadro normativo local de la Comunidad Autónoma de Andalucía (la LAULA), que desgraciadamente tampoco la

práctica política ulterior ha sabido extraer toda la savia innovadora que tal marco tenía. Ahora, tras comprobar empíricamente las limitaciones del modelo constitucional existente de autonomía local, su desprecio evidente por parte del legislador básico y sectorial, así como la deferente actuación del Tribunal Constitucional frente a ese paulatino y cada vez más intenso vaciamiento de su (ya escaso) contenido articulado en torno a la garantía institucional de ese principio (de recorrido inexistente en estos momentos), aboga de forma clara y contundente por la reforma constitucional como único medio de dotar de forma efectiva a la autonomía local de pleno contenido, avalada eso sí por la actuación de un legislador estatal de mayoría absoluta (que sea quien regule las instituciones locales) y reforzado también por un legislador autonómico de mayoría absoluta que proteja sus competencias frente al legislador sectorial.

En cualquier caso, mientras la reforma constitucional se cuece, sí es que alguna vez se pone al fuego, habrá que seguir viviendo, también institucionalmente. La existencia de los municipios deberá salvaguardarse y las competencias propias protegerse de algún modo. Por ese camino van las leyes autonómicas de «nueva generación» y, especialmente, la última de ellas (LGAMEX) que, a pesar de ser la más reciente, está llevando a cabo con mano firme un proceso de institucionalización más sólido en sus primeros pasos. Pero el legislador básico de régimen local, aún existente, no ayuda. Así las cosas, no estaría de más en esa línea, aun siendo consciente de todas las hipotecas que el modelo constitucional impone, que se impulsara (siempre tarea más fácil que una reforma constitucional) una Ley de Cortes Generales que regule las instituciones o entidades locales (básica necesariamente, mientras no se reforme la Constitución) y que, siquiera sea como solución puente hasta que la reforma constitucional prospere, diera al menos mayor protección al municipalismo y a su compleja configuración fáctica actual, así como articulara de forma más razonable la intermunicipalidad, pues la actual LBRL se ha quedado absolutamente obsoleta, amén de haber sido parcheada en tantas ocasiones que su nervio institucional prácticamente se ha perdido. También las Comunidades Autónomas, en línea con lo hecho por algunos territorios (Andalucía, Euskadi y Extremadura) pueden mejorar la autonomía municipal y salvaguardar mejor sus competencias propias, aparte de incardinar o visibilizar la institución local en la arquitectura de poderes territoriales existente en cada Comunidad Autónoma. Todo ello sin perjuicio de que la reforma constitucional que propone el profesor Zafra sería una solución mucho

más estable y menos sometida a los cambios de humor jurisprudenciales que un desconcertante Tribunal Constitucional nos tiene acostumbrados en el ámbito de la autonomía local. Pero, en cualquier caso, todo ello se lo tienen que creer sus actores principales: los partidos políticos. Y eso es algo que, en estos días, no se percibe. Esperemos que cambie. Esta magnífica obra puede ayudar a ello. Sin duda.

Rafael JIMÉNEZ ASENSIO

## PRESENTACIÓN

En dos de las sentencias recaídas con motivo de la impugnación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, el Tribunal Constitucional dejó sentada la irrelevancia jurídica de las bases estatales en el tema clave de las competencias locales. La STC 41/2016 corrobora esta tesis ampliamente compartida: la escasa condicionalidad de la Ley de Bases de Régimen Local ejercida sobre la legislación autonómica en la asignación de competencias locales y, de ahí, la necesidad de volver a los preceptos constitucionales para determinar el criterio decisivo a la hora de determinar el respeto o el menoscabo de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Por su parte la STC 111/2016 el Tribunal enjuiciando las nuevas competencias reconocidas por la Ley a la provincia concluye con la sorprendente afirmación... *El precepto admite también, en principio, el desarrollo de técnicas de coordinación perfectamente compatibles con la autonomía municipal y todo lo contrario.*

Ambos pronunciamientos evidencian la precariedad de la autonomía local derivados de una regulación constitucional sumaria que no contempla un legislador de autonomía local. Esta carencia derivó por un derrotero particularmente negativo: la autonomía local considerada una materia sujeta a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y forzó la búsqueda de un título competencial para el Estado tan discutible como el de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, con la consecuencia, igualmente controvertida, de asimilar régimen y autonomía local. Una asimilación posteriormente matizada y finalmente deshecha que, sin embargo, ha emergido con motivo de STC 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña y de la numerosa jurisprudencia sobre la LRSAL.

Esta evolución y el repertorio jurisprudencial en torno a la LRSAL ponen de manifiesto la necesidad de una reforma constitucional don-

de, en contrapunto a la vigente, la autonomía local adopte la forma de «una constitución de detalle», con la previsión de una ley de mayoría cualificada que eleve la autonomía local a un pilar en la articulación territorial del Estado, sin degradarla a una materia objeto de disputa competencial entre los dos niveles de gobierno restantes; que deje ser objeto para ser sujeto.

He tenido el privilegio de trabajar en los tres niveles de gobierno, como Director del Plan Estratégico de la Diputación de Granada, como Director General de Cooperación Local en el Estado y como Director General de Administración Local en la Junta de Andalucía. Entre 2004-2007 asumí el encargo de redactar una nueva ley de bases en un tiempo político dominado por las reformas estatutarias, precisamente encaminadas a limitar la *vis expansiva* de lo básico. Aunque todos los grupos parlamentarios avalaron el borrador del anteproyecto de ley aquella experiencia resultó fallida. Entre 2008 y 2010 estuve en Sevilla para dar contenido a la ley de autonomía local prevista en el estatuto. Se trataba de una experiencia tan novedosa como prometedora. La interpretación sistemática del Estatuto permite fundamentar una ley de mayoría cualificada que fijara las competencias locales con la decisiva implicación del recorte en las prerrogativas hasta entonces en manos de los correspondientes legisladores sectoriales. La ausencia de coordinación entre esta ley autonómica y las bases estatales ponía de manifiesto una limitación fundamental pero el posibilismo aconsejaba aprovechar las favorables condiciones para la autonomía municipal, toda vez que, en el tema fundamental de competencias, depende de la legislación autonómica.

La ley andaluza se ha erigido en referente para otras leyes autonómicas, fundamentalmente la vasca y la extremeña. Estas leyes se han convertido en premisa obligada para un empeño más ambicioso: la eventual, posible o probable reforma constitucional no debe acotar su ámbito a las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ha de extenderlo a los gobiernos locales. Solo por esta vía saldrá la autonomía local de la vulnerabilidad que la aqueja. Con la escasa densidad de la regulación constitucional vigente, una ley de bases insignificante para la autonomía local y agotadora del régimen jurídico y una legislación autonómica, en general, poco propicia para las competencias locales, el horizonte se vislumbra extraordinariamente sombrío; pensar en una reforma de la ley estatal es un voluntarismo condenado al fracaso teniendo en cuenta la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional

y la obligada deferencia hacia el legislador condicionado únicamente por un mínimo.

La propuesta de una constitución de detalle para la regulación de la autonomía local, en lugar de la vigente regulación como una directiva constitucional a los legisladores, implica la premisa de concebirla, según la clásica expresión de K. Hesse, como un elemento firme. Que sea una u otra la opción finalmente adoptada depende de un pacto entre, si es posible, todas, las fuerzas políticas. Aunque sea una obviedad conviene recordarlo, como agudamente recomendara I. Berlin, la verdad, cuando se descubre, no tiene por qué ser interesante: el período constituyente es el tiempo de la política; el derecho, como la ciencia, contribuye a mejorar la decisión política pero no la sustituye, los problemas políticos no tienen respuestas jurídicas, que la autonomía local sea un nivel de gobierno o una materia más en el listado de competencias del estado y las comunidades autónomas, es una clara opción política. El derecho proporciona criterios para, en función de los efectos de ambas opciones, valorar las ventajas e inconvenientes de una y otra.

Fueron estas las razones por las que propuse a la Federación Española de Municipios la elaboración de un trabajo donde se recogieran las líneas fundamentales para una regulación constitucional de la autonomía local en una constitución reformada. La favorable acogida de la sugerencia llevó a la formación de un grupo formado por Luciano Parejo, Francisco Velasco, Rafael Jiménez y un servidor que redactó la propuesta correspondiente.

El encargo es el origen de este libro. La reflexión se ha enriquecido con la experiencia surgida de la colaboración con la Junta de Extremadura. La suerte quiso que Fernando Blanco se halle al frente de la Secretaría General de Presidencia. Fernando conjuga vocación política y rigor jurídico; ha sido un honor en un entorno tan favorable contribuir a la elaboración de una ley modélica que señala el camino para una reforma constitucional. También deseo agradecer a la Diputación de Jaén, a su Presidente Francisco Reyes y al responsable del área de formación, Mariano Linares, el apoyo prestado. La Diputación de Jaén ha sido el foro propicio para el análisis de un tema clave: la intermunicipalidad. Una gratitud extensible a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias y a Xavier Coller, director de un equipo para la propuesta sobre una reforma constitucional auspiciada por la Universidad Pablo de Olavide y al Centro de Estudios Municipales de Granada por la organización de dos jornadas sobre el tema. También a la Universidad

Internacional de Andalucía que organizó en Baeza un curso de verano que dirigí con el profesor Gerardo Ruíz Rico. Por último mi reconocimiento a un foro tan prestigioso como la Fundación Fernando de los Ríos que me dio la oportunidad de exponer la propuesta de reforma.

Es de justicia dejar constancia del agradecimiento a la lectura cualificada de dos prestigiosos profesores de Derecho Constitucional, Miguel Azpitarte y Enrique Guillén y dos profesionales del Derecho Municipal, Gustavo García-Villaplana y Carlos Bullejos. Por tantos motivos mi respeto, reconocimiento y afecto a Francisco Velasco, uno de los juristas con más solidez del Derecho Público en España. Otro nombre, el de Ferrán Torres, merece figurar en este libro, su artículo sobre las perversiones y anomalías de la cooperación económica local merece figurar en una antología de textos sobre autonomía local. Tuve la fortuna de conocerlo y tratarlo con motivo de la redacción del Libro Blanco y posteriormente en la elaboración de la ley andaluza. Su recuerdo es claramente visible en el capítulo dedicado a la intermunicipalidad. Mi aprecio personal y admiración profesional hacia Rafael Jiménez Asensio, ojalá que las expectativas despertadas en el lector por su brillante prólogo las refrende el libro.