

La autonomía local en una constitución reformada

ZAFRA VÍCTOR, Manuel: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020, 277 pp.

1. El título del libro del que se da noticia y se comenta ya indica, prácticamente, todo sobre él. Se trata de un ensayo acerca de cómo se podría dar verdadero contenido, en opinión del autor, al principio constitucional (la garantía institucional, más bien) de la autonomía local: eso solo podría conseguirse en una Constitución reformada. Por lo tanto volvemos a encontrarnos en estos inicios de 2021 (que es cuando escribo esta reseña, aun cuando el libro se ha publicado en

los últimos estertores del funesto año 2020) con una expresión, reforma constitucional, de la que mucho se habló en años precedentes pero que últimamente había desaparecido casi completamente de la actualidad salvo la excepción que inmediatamente se comenta. Si en el próximo pasado fueron las pretensiones de dar un giro (en distintas direcciones, según los participantes en el debate) al Título VIII de la Constitución (sea para afirmar claramente las competencias del Estado o sea para dar una mayor base constitucional a las de las CCAA una vez que la STC 31/2010 consagró el fracaso previsible de actuar solo en el ámbito de los EEAA), últimamente el plano de las ocurrencias en este

terreno se centraba en el Título de la Corona lo que se mezclaba con una ley de regulación de la Corona de la que, parece, en unos pocos días desde que se lanzó la idea nadie quiere saber nada, como de la misma reforma del título de la Corona (hay que ver a qué velocidad transcurren las fantasías o las ensañaciones de algunos).

La propuesta reformista constitucional de Manuel Zafra se centra en la autonomía local, lo que en la práctica de su extensa y meritoria propuesta plasmada en este libro, se traduce en conseguir en este ámbito una Constitución de «detalle», donde se plasmen (se blinden) las competencias locales y se regule la intermunicipalidad no necesariamente vinculada a la división provincial. Todo eso seguido de una Ley aprobada con mayoría reforzada (absoluta) de la que se ofrecen múltiples detalles en el extenso libro que sirve de fundamento a estas propuestas.

Llega una nueva propuesta de reforma constitucional, por tanto, para la que es previsible (el autor del libro comparte, sin duda alguna, esa visión del porvenir, por eso se aproxima a su propuesta, citando a Burke, «con mano temblorosa como quien se acerca a las heridas de un padre», p. 54) un éxito similar a todas las formuladas hasta el momento (excepto las dos obligadas desde la perspectiva de

nuestra inserción en la Unión Europea) pues aunque esta no sería de las que precisan un procedimiento agravado de reforma sino del simple, no parece que sea previsible una mínima voluntad en los actores políticos para emprender ese proceso. Y no solo por la situación de pandemia (y sus consecuencias devastadoras en todos los terrenos, singularmente en la actuación normativa de las Cortes Generales) en la que ya llevamos un año prácticamente de recorrido, sino porque no existe un mínimo consenso en que «los males de la Patria» (recordando a Lucas Mallada) pudieran alcanzar un remedio por ese camino más que aventurado. Probablemente la causa de no emprender el camino peligroso, cuesta arriba y lleno de obstáculos que es el de la reforma constitucional, radica en que a la palabra «patria», que antes he escrito con mayúscula, los protagonistas en el debate le darían muy distinto contenido por lo cual los más lúcidos de ellos –alguno hay todavía que puede merecer este adjetivo– ni se plantean calzarse las botas (en este caso serían de siete milímetros) para emprender dicha senda.

En todo caso debo indicar que el libro de Manuel Zafra plantea sus ideas con un nivel intelectual y político que está a años-luz de los usuales ramplones planteamientos que se escuchan (pocos

se leen con la profundidad que tiene el libro que se comenta, es mucho trabajo el desarrollar por escrito un pensamiento) en este ámbito y por eso se trata de reseñar su aparición, de recomendar su lectura y, claro está, de resumir aquí algunos de sus planteamientos más esenciales.

2. Además de todo lo que se acaba de decir debe consignarse –ya sé que es inútil decirlo para las muchas personas que relacionan íntimamente la complicada evolución del régimen local español en los últimos 20 años con la persona de Manuel Zafra– la cualidad personal del autor que hace que desde que se vieran los anuncios del libro en las páginas habituales de editoriales y distintas librerías, todos los interesados pudieron (pudimos) decir: ese es un libro que hay que leer.

Porque, efectivamente, Manuel Zafra tiene un c.v. de servidor público en materias relacionadas con el régimen local claramente envidiable, y no solo por haber desempeñado cargos relevantes en la Administración Local (Diputación de Granada), en la Estatal y en la Autonómica andaluza, sino por haberlo hecho con el convencimiento de que los cargos eran una ocasión inigualable para emprender reformas que mejoraran la situación objetiva de la materia para la que al-

guien había confiado –qué acierto– en Manuel para su desempeño. Quedan y quedarán mucho tiempo en la historia del régimen local español los proyectos abanderados por él que dieron lugar a debates de altura y propósitos reformadores de mérito indiscutible. También quedará la interrogación acerca de por qué esas reformas que pretendían llevar consigo una mejora del régimen local español y, por tanto, de los servicios que a la ciudadanía prestan tantos miles de Ayuntamientos y entidades provinciales en este país, no alcanzaron éxito. Quizá un día nos lo cuenten en sus memorias (sinceramente) los responsables de los ceses en los puestos que desempeñó el autor.

3. Es claro, por lo tanto, que el libro procede de persona que domina técnicamente la materia de la que trata pero que, al tiempo, tiene una formación científica indiscutible, pues el autor es profesor titular de Ciencia Política en la Universidad española y al tiempo, lo que no siempre es equivalente, posee y ejerce, ha incorporado a su persona, un conocimiento y *savoir faire* que aplica en sus análisis técnicos.

Procede ya hablar con un poco más de profundidad del texto. Con la advertencia previa de que no pretendo, en modo alguno,

resumir el libro sino solamente mencionar sus principales aportaciones, algunas de las cuales ya se han mencionado en el mismo comienzo de la recensión. Y debo indicar que la tarea que no quiero ni puedo realizar se manifiesta como casi imposible ante un libro con muchas perspectivas y continuas aportaciones, difícil de resumir en pocos folios sin traicionar la mente y forma de hacer del autor. Porque el texto es casi el testimonio de toda una vida profesional y la confesión de una cierta frustración ante fracasos anteriores, pero a sus páginas les anima el impulso no refrenable de alumbrar un nuevo camino, este basado en la reforma constitucional.

Explica el autor el origen del libro en el planteamiento de un trabajo que realizó para la Federación Española de Municipios y Provincias que a esos efectos configuró un equipo dirigido por el autor con la idea de plantear las bases de una reforma constitucional que hiciera posible una vida local imbuida del principio de autonomía que no habría sido posible conseguir hasta ahora. Este hecho ya explica claramente algo que se trasmite al libro: la voluntad que permanece de intervenir activamente en la evolución del nivel de gobierno de la Administración Local, por creer que ello complementa, hace realidad, el conjunto

de las aportaciones presentes en el momento constituyente español de 1978.

Naturalmente que este planteamiento va acompañado de la coherente crítica a las hasta ahora bases constitucionales de la autonomía local basadas en la construcción alemana de la garantía institucional que fue importada en los albores de 1981 por Luciano Parejo y por mí mismo –en una curiosa acción coincidente en el tiempo aunque no concertada en absoluto– y luego reconocida por el TC en su Sentencia 32/1981 sobre la supresión de las Diputaciones Provinciales catalanas. Origen de la comprensión jurídica de la autonomía local en una Sentencia basada exclusivamente en un hecho concerniente a la autonomía provincial, cosa que ha tenido importancia en el desarrollo de la larga vida constitucional de la garantía institucional. Porque durante los casi cuarenta años ya desde la aparición de esta Sentencia 32/1981, el TC –pese a los intentos de algunos autores y de bastantes acciones constitucionales– ha seguido vinculado inequívocamente a la garantía institucional con sus raíces germanas y lo sigue estando todavía. La construcción y propuesta de Zafra quiere salir de esta constante, parece que irrefrenable, y a eso responde su propuesta de reforma constitucional.

Y hay que salir de ello porque la traducción, dice, de la garantía institucional en los casos concretos que han sido sometidos a juicio del TC (y del TS, deberíamos añadir también en otro plano) ha sido siempre la de «deferencia» al Legislador, consagrando sin otra cosa más que algunos matices, las decisiones previamente establecidas por este y decantándose claramente, en caso de conflicto, por las opciones autonómicas o estatales frente a las pretensiones de desarrollo vivificador del régimen local, de la autonomía local.

La demostración del fracaso de la construcción doctrinal de la garantía institucional se basa en un examen muy profundo sobre la evolución de la jurisprudencia constitucional que va acompañado de la minuciosa descripción de las polémicas doctrinales que han existido sobre la autonomía local. En este punto asombra el nivel de conocimiento y de profundización en las entrañas de la jurisprudencia y doctrina constitucional que muestra el autor. Estoy absolutamente seguro de que no existe un tratamiento tan pormenorizado de la jurisprudencia en materia local en ningún tratadista y me estremece pensar en el número de horas necesario para sintetizar y estudiar, sistemáticamente, con valoraciones continuas de las múltiples cuestiones tratadas, tal jurisper-

dencia constitucional. (Y obviamente, de la amplísima doctrina que sobre la materia ha aparecido).

El estudio de los resultados de esta jurisprudencia constitucional precede intelectualmente, causalmente, a la propuesta de reforma constitucional. El punto decisivo para ello lo muestra, en opinión del autor, el examen de la jurisprudencia establecida sobre las distintas impugnaciones habidas de la Ley de Reforma y Sostenibilidad de la Administración Local de 2013 (LRSAL) que muestran, para él, el fracaso de la concepción de la garantía institucional y la necesidad de emprender nuevos caminos. Mejor que cualquier otra cosa es transcribir sus propias palabras sobre esta cuestión:

«A estas alturas sin embargo y tras la jurisprudencia constitucional sobre la LRSAL no queda más salida que proceder a una nueva regulación de la autonomía local en una constitución reformada. La metáfora del flujo y reflujos de las mareas obliga a redefinir la relación entre la constitución y la ley pero no con el fin de auspiciar la bajamar de la ley y la pleamar constitucional, no se trata de un juego de suma nula, más bien la propuesta intenta justificar mayor densidad constitucional y remisión a ley de mayoría cualificada. La con-

trovertida naturaleza de las leyes con mayoría reforzada, a medio camino entre la constitución y la ley ordinaria, supone sustraer a las mayorías ordinarias determinados aspectos considerados inmunes a la correlación de fuerzas en los parlamentos» (pp. 54-55).

Y ello porque en esta jurisprudencia sobre la LRSAL lo que ha tenido influencia, sobre todo, ha sido la delimitación de las competencias de las CCAA o de las Diputaciones Provinciales; no la afección, o no, a la autonomía local de sus preceptos. Por ello una Constitución densa (de detalle, no de principios) sobre la autonomía local, apoyada en una ley de mayoría reformada, permitiría otro camino y planteamiento. De esa forma se trataría de «blindar» la posición de la autonomía local. Salir de la consideración de lo local como una materia sometida al albur de la disputa competencial entre Estado y CCAA y configurar a los gobiernos locales como un nivel de gobierno, de verdad.

Este es el resumen fundamental de la propuesta basado, como digo, en un estudio de jurisprudencia constitucional y de doctrina vinculada a ella. Tratamiento excelente pero, quizá, con una consideración menos relevante de su real importancia del principio de estabilidad presupuestaria, incorporado a la reforma constitucional

de 2011 (art. 135) y, por tanto, de ineludible respeto por todos los niveles de gobierno del país. Este principio de estabilidad presupuestaria influyó mucho en la concepción de la LRSAL –probablemente de manera desmedida– y su influencia llega inequívocamente también a la jurisprudencia del TC juzgadora de la misma y que, creo, tiene un papel, expreso e implícito, básico en la mayor parte de las cuestiones tratadas.

Particular importancia tiene en el estudio de esta jurisprudencia sobre la LRSAL la constatación que hace el autor de que la acción «autónoma» de las propias entidades locales que plantearon un conflicto en defensa de la autonomía local, fue relegada por el TC –en el orden de tratamiento de una compleja realidad manifestada por variados recursos de inconstitucionalidad formulados por distintos legitimados– al último lugar dando pie a una sentencia que no acogió ninguna de las razones de inconstitucionalidad que en esta acción llevaron a cabo las entidades locales. En este plano puede recordarse que el TC se atuvo a lo que es una auténtica constante en su actuación en el ámbito de los conflictos en defensa de la autonomía local (acción que tiene su origen en la reforma de la LOTC de 2000): ni uno solo de los variados conflictos iniciados por distintas entidades locales

desde la reforma legal que los hizo posibles, ha alcanzado un resultado positivo como muy bien estudió J.L. Reverter, en su excelente libro *Los conflictos en defensa de la autonomía local*, Prensas Universitarias de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2018, 312 pp., donde planteó unas posibles causas de ello en la misma configuración normativa que tienen los conflictos en la reforma legal que los hizo posibles.

Con lo que ya puede pasarse a reflejar completamente el planteamiento de la opción de Zafra con sus propias palabras. Indica, así, que tomando como modelo la Carta Europea de Autonomía Local deberían establecerse los siguientes puntos en esa Constitución reformada (pp. 197 y 198):

«1. *Concepto y definición: la autonomía local requiere facultades de dirección política para la ordenación y gestión de una parte importante de los asuntos públicos. Remisión a una Ley integral (competencias y financiación) de mayoría cualificada.*

2. *Competencias propias (principio de subsidiariedad) y financiación incondicionada (principio de suficiencia financiera). Potestad normativa (tributaria) y autonomía financiera para el establecimiento de tributos propios. Carácter excepcional de la financiación condicionada (sub-*

venciones).

3. *Leyes autonómicas de mayoría cualificada para la atribución de competencias locales y creación de entidades intermunicipales.*

4. *Potestad de autoorganización.*

5. *Intermunicipalidad. Instancia en garantía y al servicio de la autonomía municipal.*

6. *Participación de los municipios y las instancias intermunicipales en las instituciones estatales y autonómicas.*

7. *Acceso al Tribunal Constitucional».*

Y para esa ley estatal con mayoría cualificada también se diseña su contenido (p. 198) indicándose que debería tratar de las siguientes cuestiones:

«1. *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 los 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 programas.

Organización y funcionamiento de los órganos para la participación de las entidades locales en las instituciones autonómicas. Participación local en el senado. 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 (tipos de gravamen)».

4. He indicado que Manuel Zafra tiene formación en Ciencia Política y experiencia de gestión administrativa (por tanto política también). Eso da lugar a una persona con cualidades que permiten poseer teoría y convicciones prácticas sobre el papel del derecho y de la política, cosa bastante rara entre nosotros. No me resisto sobre esa importante característica a la transcripción de unas líneas del libro en donde se expone claramente unas que juzgo sabias ideas sobre el papel y las limitaciones del derecho, en las que sigue ideas expuestas por I. Berlin:

«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 amas opciones, valorar las ventajas e inconvenientes de una y otra» (p. 41).

Está claro que el libro se sitúa en el ámbito del «período constituyente», por tanto de la política, apostando claramente por el nivel de gobierno local y sus virtualidades todavía no descubiertas y construyendo, coherentemente, un riguroso sistema jurídico para empujar en esa dirección.

5. Concluyo ya para volver a ensalzar los valores del libro que es un texto para, primero, poseer y luego leer con atención y dejarse llevar por la meditación que surge, necesariamente, tras ello. En el caso de algunos, incluso, para intentar luego acciones en el sentido recomendado por el autor y sobre el que debo manifestar, otra vez, mis más que fundadas dudas sobre su viabilidad a medio plazo, aunque eso no tiene mayor importancia porque los valores de la obra residen en la descripción maestra y sabia, de una evolución pos-

tconstitucional del régimen local sin parangón entre nosotros y en la formulación de una alternativa que es un reto, una importante apuesta intelectual, como pocas veces se formulan.

Y la conclusión de estas breves páginas no debe olvidar, en ningún caso, la recomendación de la necesaria lectura del estupendo prólogo de Rafael Jiménez Asensio, que sobrepasa todo lo exigido tradicionalmente a los prólogos, incluso a los más sesudos, y que se presenta como de necesaria lectura previa o, si se quiere, posterior al libro. O ambas cosas, pero acompañándolo siempre. Porque ha sido escrito desde una profundidad de conocimiento y de juicio impresionante y aunándose a los intereses y querencias del autor también aunque, probablemente, con un poco más de desesperanza que la que el propio autor muestra en el libro. Aunque un libro que representa una puerta abierta, hacia delante, es siempre manifestación de esperanza y de confianza en el porvenir. ¿Por qué, si no, su escritura?

Antonio Embid Irujo
Catedrático de Derecho
Administrativo
Universidad de Zaragoza