

## NOTICIA DE LIBRO / BOOK REVIEW:

**La autonomía local en una Constitución reformada, Manuel Zafra Víctor, CEPC, 2020, 277 páginas. Prólogo de Rafael Jiménez Asensio. ISBN: 978-84-259-1854-4.**

**Miguel Azpitarte Sánchez**

Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Granada

[resumen - abstract](#)

[palabras claves - key words](#)



"ReDCE núm. 36. Julio-Diciembre de 2021"



### SUMARIO

**1. El contenido del libro.**

**2. Valoración crítica.**



[Volver](#)

Manuel Zafra Víctor, profesor de Ciencia Política en la Universidad de Granada, ocupa un lugar destacado en el Derecho local español. Sin duda, desde una dimensión académica, decantada en su larga dedicación al estudio de la autonomía local. Pero, también, en el lugar del intelectual llamado a liderar el proceso político y técnico encaminado a la redacción en la octava legislatura (2004/08) de una nueva ley estatal, que no vio la luz; y, luego, en Andalucía, auspiciando la Ley de Autonomía local. En esos esfuerzos ha ido dejando una interesante obra de puro análisis jurídico, y otra, centrada en reflexionar sobre su experiencia política. El libro que recensiono puede comprenderse como una obra final, al modo de un estudio que expone con precisión un completo estado de la cuestión y, a la vez, ofrece alternativas. No hay duda de que estamos ante un trabajo de referencia para cualquier persona que quiera adentrarse en la configuración constitucional de la autonomía local.

## **1. El contenido del libro.** ↓

El ensayo de Manuel Zafra expone desde el principio una tesis clara: el modo en el que la Constitución ha garantizado la autonomía local y la forma en la que ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional y los legisladores estatales y autonómicos, ha tenido como resultado una vida política de corto vuelo. Propone como alternativa una Constitución que detalle los elementos que reforzarían esa autonomía; a su vez, la norma suprema habría de llamar a una ley de mayoría reforzada para dar un segundo grado de rigidez. Elemento esencial en la nueva configuración de la autonomía local sería la ordenación de la intermunicipalidad, de suerte que las Diputaciones cumpliesen una labor de asistencia destinada a facilitar la democracia en los municipios.

El lector encontrará una concisa exposición de estos argumentos en la Introducción del libro. A partir de ahí, la temática se ordena en dos partes. En la primera se presenta el estado de la cuestión, ocupando

aproximadamente las noventa páginas iniciales. En ellas Zafra desgrana la evolución jurisprudencial, haciendo hincapié en la doctrina del Tribunal Constitucional que reconoció en la potestad legislativa básica del Estado un instrumento para asegurar, frente a las Comunidades Autónomas, un mínimo de autonomía local. Más tarde, señala que el Tribunal aceptaría el uso de lo básico para reducir la autonomía y evitar que las Comunidades Autónomas la llevasen a máximos inadecuados. Es este vaivén el que explica que el autor denuncie una y otra vez la fragilidad de una autonomía a disposición legislativa. Y lo hace con un exhaustivo análisis de la jurisprudencia, lo que también convierte al libro en un inmejorable vademécum, que permite al lector ir y venir a él cuando necesite analizar determinadas resoluciones. Asimismo, realiza una exposición de las principales posiciones doctrinales (García Morillo, Carro, Velasco, Caamaño, etc.), las cuales comparten el sentir común de reforzar la autonomía local. Solo más tarde, como contrapunto, expone la tesis crítica del profesor Santamaría Pastor, sobre la que volveré más tarde.

En la página 86 del libro se alcanza el gozne que irá abriendo paso paulatinamente a la propuesta del autor. Afirma:

«Para que la ciencia (el derecho) contribuya a mejorar la calidad de la decisión política es necesario preguntarse por el lugar que la autonomía local debe ocupar en el estado autonómico y cuál debe ser, por tanto, su regulación constitucional. Lo que resulta evidente es que, concebida como un principio o directiva constitucional dirigida a los legisladores para su configuración legal, se halla en una posición de vulnerabilidad que la somete a una continua precariedad e inseguridad jurídica. Es justamente esa concepción principal la que permite a los legisladores sectoriales configurarla con un margen amplio no susceptible de control judicial».

Es obvio que un primer enemigo a batir es la concepción de la autonomía local como principio. Para ello abre un largo “excursus” de teoría constitucional en el que confronta el neoconstitucionalismo con las tesis que reivindican el imperio de la ley, o lo que es igual, pretende señalar dos modos de comprender la relación Constitución, juez y ley. En el primero domina el principio, que puede ser actualizado por el juez sin mediación de la ley. En el

segundo, es la regla, preferentemente consolidada en la ley, la que asegura la certidumbre, cualidad sin la que no es posible establecer expectativas ciertas. Es este un debate que se ha desplegado esencialmente en el campo de los derechos fundamentales, pero que el profesor Zafra logra situarlo perfectamente en el campo de la autonomía local. Nos explica en qué medida es utilizado por la jurisprudencia, bien para determinar el reparto competencial (p. 133), bien para señalar el espacio de la ordenanza local en el marco de la reserva de ley (p. 139).

Esta exposición de las dos teorías constitucionales fija conclusiones esenciales. En una de ellas, Zafra marca la disyuntiva en la que se encuentra la configuración jurídica de la autonomía local: o se concibe como una figura sujeta a la coyuntura política y a disposición de las mayorías legislativas; o se sustrae de esa coyuntura mediante la rigidez constitucional y una remisión a una ley de mayoría reforzada (p. 191). El autor apuesta por ese segundo modelo. Pero, ¿qué aspectos deben regularse en la Constitución? La guía para Zafra se encuentra en la concepción de la democracia como procedimiento en el sentido de Habermas: «solo las condiciones procedimentales de la génesis democrática de las leyes asegura la legitimidad del derecho establecido» (p. 131).

Estas conclusiones ponen los mimbres para la segunda parte del libro, en el que se analizan algunos de los elementos que habrían de estar en una futura regulación reforzada de la autonomía local. En la página 197 hace un elenco completo, que incluye el concepto y definición de la autonomía local, competencias propias, financiación incondicionada, tributos propios, potestad de autoorganización, intermunicipalidad, participación en las instituciones estatales y autonómicas, acceso al Tribunal Constitucional y reserva de ley de mayoría. Luego, sin embargo, desgrana algunas, aunque es cierto que el resto han sido tratadas antes en el examen de la jurisprudencia (siendo la excepción la financiación, omisión de la que el propio autor advierte).

Así, comienza recordando la importancia de que la configuración de la autonomía local sea completada con una ley de mayoría reforzada para impedir «que la autonomía local deje de ser un derecho de configuración legal» (p. 200). Luego reivindica la necesidad de que la autoorganización se defina desde la lógica de la mayoría de gobierno/oposición, y para ello vuelve a realizar un extenso análisis de la jurisprudencia. Pero, sin duda, el punto fuerte de su estudio radica en la intermunicipalidad, que aparece en el libro como el único instrumento capaz de conjugar la democracia y una autonomía local eficiente. En efecto, según el 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 la comunidad autónoma. La manera de cumplir este fin es mediante la titularidad y ejercicio de competencias de asistencia [...]» (p. 233).

De este modo, municipios y provincias integran el mismo nivel de gobierno (de ahí que conceptos como coordinación o cooperación no sean útiles), con la particularidad de que la autonomía provincial «tiene un carácter instrumental y sus competencias son funcionales, no se proyectan sobre materias, sino sobre las competencias municipales» (p. 233). La clave, por tanto, pasa por hacer viable esa intermunicipalidad, para lo que se hace necesario «el diseño de un procedimiento que conceda relevancia jurídica a las prioridades municipales y atribuya la decisión final a la instancia intermunicipal» (p. 247), tomando como ejemplo a seguir el artículo 13 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía.

## **2. Valoración crítica.**

Los libros de calidad presentan un problema e invitan al lector a seguir pensando. El texto que recensiono cumple sobradamente ambas

funciones. Por ello, ahora me gustaría detenerme en algunas de las cuestiones que deja abiertas para continuar reflexionando.

La primera tiene que ver con la metodología utilizada. La tesis central es rotunda desde el principio: la garantía constitucional de la autonomía local es frágil. Pero de esta conclusión emerge una pregunta distinta: ¿también ha sido frágil el ejercicio de la autonomía municipal? Este interrogante, sin solución de continuidad, nos lleva a plantearnos si tenemos un parámetro de política-constitucional para medir el rendimiento de nuestra autonomía local. Quiero señalar con esto que el profesor Zafra aborda su análisis desde una perspectiva típicamente jurídica: toma una institución y estudia su configuración a la luz del derecho vigente y la jurisprudencia. No obstante, en su análisis subyace un nítida premisa político-constitucional de la que no hace cuestión: a mayor garantía jurídica de la autonomía, mayor rendimiento de las políticas locales. Deja así en un simple esbozo el debate sobre la razón última que justifica la autonomía local. Y no es esta una pregunta fácil en un Estado como el nuestro, cuya organización territorial está siempre en discusión. Pero mientras que las Comunidades Autónomas han encontrado un lugar clave –la estructuración del Estado social–, la función político-constitucional de las entidades locales aún es borrosa (en esto incide el excepcional prólogo de Rafael Jiménez Asensio, en especial pp. 15 y ss.).

Ciertamente, el libro no es ajeno completamente al dilema expuesto en el párrafo anterior, y, pese a que su propósito no es ese, entra en él de forma tangencial, suscitando así otros motivos de reflexión. Tras exponer las posiciones de distintos autores que acentúan la necesidad de potenciar el carácter político de la autonomía local, dedica Zafra algunas páginas a dar cuenta de la postura del profesor Santamaría Pastor (pp. 191 y ss.). En síntesis, la tesis de Santamaría Pastor sostiene que los municipios no son espacios privilegiados para la democracia, por lo que han de concebirse como instrumentos aviados a la prestación de servicios en los que prime la eficacia y la eficiencia. Sin duda, Zafra no comparte esta posición, como refleja claramente en la crítica que realiza a la Ley de Racionalización y Sostenibilidad y a la jurisprudencia relacionada con ella (en especial pp. 164 y ss.). Pero,

entonces, ¿qué función cumplen los municipios? Tenemos que esperar casi a la parte final del libro, cuando se expone la utilidad de la intermunicipalidad y afirma el autor: «la preeminencia de la democracia, frente a la tecnocracia del coste estándar o el coste efectivo, enlaza con el argumento mantenido en este trabajo en torno a la efectividad del principio de subsidiariedad» (p. 248).

En definitiva, los municipios hacen posible el compromiso cívico. Este es la razón político-constitucional que anima de modo latente el conjunto del libro, tal y como se deduce del epígrafe 6 de la segunda parte. Esta tesis se apoya sobre una determinada teoría de la democracia, que, efectivamente, el autor ha expuesto en detalle en su libro “La democracia según Sartori”, Tirant Lo Blanch, 2016. En él nos advierte de que «el diseño institucional debe incentivar la disposición cívica y encarecer (dificultad) el comportamiento egoísta [...]» (p. 110). Desde esta premisa encajan perfectamente las piezas del libro que se recensiona: se ha de proteger la autonomía local porque ahí se hace factible una democracia caracterizada por la activa participación del vecino. El carácter ideal del postulado es indudable y en el fondo no hace sino dejar otro cabo suelto para que el lector reflexione (sobre democracia empírica y normativa, p. 32, op. cit.). Pero me parece que, si nos tomamos esta premisa en serio, no basta con imaginar las instituciones de gobierno local en clave de gobierno de la mayoría y oposición de la minoría (p. 201), sino que habrá que imaginar otras formas de participación ciudadana que abran espacios más allá de la democracia de partidos.

Me gustaría terminar con algunas reflexiones en torno a la propuesta final de Zafra en favor del detalle y la rigidez en doble instancia, primero la Constitución y luego una ley de mayoría reforzada (en verdad, dada la naturaleza bifronte, una orgánica y otra autonómica). Creo que la estela que dejan los Estatutos de segunda generación obliga a apuntar algunos problemas de esta propuesta. Uno de ellos tiene que ver con el carácter nítidamente político que han de tener las Constituciones y las leyes llamadas a desarrollarlas. El destinatario natural de la Constitución no es el operador jurídico, sino el ciudadano; por ello ha de ser una norma de comprensión asequible, en la que se identifiquen fácilmente los instrumentos de gobierno y

una idea de justicia (por más que Zafra, considere que este segundo elemento es inapropiado, pp. 131 y ss.). La misma conclusión puede hacerse de los Estatutos de Autonomía, norma institucional de la Comunidad Autónoma, en la que el ciudadano ha de encontrar otro punto de referencia política. ¿De verdad apelan al ciudadano los largos títulos dedicados a detallar las competencias autonómicas? Me parece que la experiencia autonómica invita a pensar si la concisión del viejo método de meros listados no es constitucionalmente más oportuna y debe ser el camino en una supuesta reforma constitucional de la autonomía local. Ciertamente, el detalle de los Estatutos fue un intento loable por fijar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y frenar cualquier intento de regresión. Pero en la práctica creo que ha sido de escasa utilidad y el Tribunal determina las competencias sin demasiada atención al detalle estatutario. Tengo dudas de que, ante una ley de mayoría repleta de detalle, el Tribunal virase su forma de entender la lógica competencial.

En cualquier caso, España ocupa un lugar destacado en la judicialización del reparto competencial Estado/Comunidades Autónomas, circunstancia que vivimos como una patología. Si esta tensión no se ha trasladado al ámbito local es simple y llanamente por la configuración legal de la autonomía local y el limitado acceso al Tribunal Constitucional de los entes locales. Pero tampoco la jurisdicción ordinaria ha reflejado una intensa litigiosidad en este punto. Es imprescindible, por tanto, plantearse en qué medida un modelo de rigidez y detalle quedará al margen de la conflictividad que ha caracterizado al Estado autonómico. Creo que a esto responde el epígrafe final del libro sobre la participación de las entidades locales en las instituciones estatales y autonómicas, y la seductora idea de concertación. Sin duda, la solución pasa por una autonomía local que concrete las competencias a través de una dinámica política fluida. Pero esto es otra historia. Por ahora basta con subrayar una vez más las muchas virtudes de este libro, imprescindible para cualquiera que trabaje en el ámbito local.

**Resumen:** En esta recensión se da cuenta del libro señalado en el encabezamiento y se entabla una discusión crítica sobre sus principales aportaciones.

**Palabras claves:** Zafra Víctor; Autonomía local; Tribunal Constitucional; Intermunicipalidad.

**Abstract:** This review takes an account of the book referred in the title and it opens a critical discussion about its main contributions.

**Key words:** Zafra Víctor; Local Autonomy; Constitutional Court; Intermunicipality.

Recibido: 25 de noviembre de 2021

Aceptado: 2 de diciembre de 2021