

CUARENTA AÑOS DE GOBIERNOS MUNICIPALES: DEMOCRATIZACIÓN, AUTONOMÍA, COMPETENCIAS Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

COMENTARIO DEL EQUIPO EDITORIAL

El pasado 3 de abril de 2019 se ha conmemorado el cuarenta aniversario de aquellas primeras elecciones municipales democráticas celebradas el 3 de abril de 1979. Justo un día antes, el 2 de abril, pero de 1985, hace ahora 34 años, se aprobaba la primera ley que regulaba el régimen local en el espacio social y democrático de derecho con que los españoles nos habíamos dotado en 1978.

Por todos es sabido que ambos acontecimientos, supusieron el inicio del proceso democratizador de las corporaciones locales, a través de la asunción de la autonomía local y de un régimen competencial propio. Un proceso democratizador que debe ser entendido bajo la lógica de la apropiación de la colectividad social de las instituciones que les representan, es decir, otorgarle a la ciudadanía, por medio de las instituciones en las que gobiernan sus representantes, Ayuntamientos y Diputaciones, un conjunto de competencias propias, visibles, tangibles y que se identifican con los ámbitos territoriales en los que los entes locales desarrollan dichas competencias, para que sean ejercidas de forma autónoma, y con los recursos humanos y financieros adecuados.

Ambas conmemoraciones han llevado al Equipo y Consejo Editorial de la Revista de Estudios Jurídicos de la Universidad de Jaén a plantear a los colegas de las distintas Áreas jurídicas de conocimiento un foro de debate y opinión sobre el significado de aquellos acontecimientos normativos que han desembocado en un régimen jurídico de las corporaciones locales y que, a juicio de muchos especialistas, aún no ha sido concluido, o no ha sido abordado con la solvencia que exigiría el tratarse de la administración más cercana al usuario de la misma, al ciudadano.

Y es que, tras el desarrollo constitucional en 1978, y posteriormente el autonómico, que para Andalucía se encontraba en la Ley orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, que aprueba su Estatuto de Autonomía, tocaba el desarrollo legislativo del ámbito local, a través de la ley 7/85 de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. Así, la democratización del régimen local, por parte del desarrollo constitucional realizado por el Estado, lleva el sello de la ley de 1985, encargada de regular por primera vez en la democracia reciente española, las bases del régimen jurídico de la administración local, y en cuyo título III se establecen el haz competencial para la gestión de los intereses propios municipales y provinciales.

Unas competencias que quedaron siempre al amparo de su carácter bifronte, debido a que las bases establecidas por el Estado, ahora y subsidiariamente, debían ser desarrolladas por los distintos parlamentos de las Comunidades autónomas y, para nuestro caso por el Parlamento de Andalucía. Y si el haz competencial define a la institución, ésta se visibiliza aún más en función del grado de autonomía con la que desempeña dichas competencias. Grado de autonomía que siempre va de la mano de la capacidad tributaria y, por ende, presupuestaria de las corporaciones locales.

Este foro de debate pretende reivindicar la importancia del municipio a lo largo de estos cuarenta años, reflexionar sobre el proceso de transición política, así

como algunos de los hitos jurídicos fundamentales de ella, y poner en valor, qué aspectos de la regulación de las corporaciones locales han sido completados, qué aspectos han sido nuevos retos para la regulación local, y cuáles otros aspectos siguen siendo deficitarios en esta materia.

Para ello, el Equipo Editorial de la Revista de Estudios Jurídicos, con la inestimable ayuda del Consejo Editorial se ha puesto en contacto con todo el profesorado de las distintas Áreas jurídicas para, tras conversar con ellos, poder articular una serie de cuestiones que, siendo capitales en la temática abordada, sean respondidas por nuestros interlocutores.

Finalmente, un total de catorce profesores y profesoras de las distintas áreas jurídicas se han brindado a participar en este foro de debate y opinión en torno al cuarenta aniversario de los gobiernos locales democráticos.

Así, reunido el Equipo Editorial, en consenso con el Consejo Editorial de la Revista formulan al profesorado las siguientes quince cuestiones siguientes, incorporando inmediatamente la respuesta del profesor o profesora que ha participado en cada caso.

PRIMERA CUESTIÓN

Equipo y Consejo Editorial (en adelante EyCE): *Al profesorado de Historia del Derecho y de las Instituciones ¿cómo ha sido el proceso de transición democrática, tanto en materia electoral, como de régimen jurídico de las corporaciones locales, entre 1975 y los primeros años tras la aprobación de la Constitución de 1978?*

Respuesta: Miguel Ángel Chamocho. Profesor Titular de Historia del Derecho y de las Instituciones.

La transición democrática en materia de régimen local, entre 1975 y 1978, tiene dos etapas nítidamente separadas por la llegada de Adolfo Suárez a la Presidencia del Gobierno el 3 de julio de 1976, tras la dimisión de Arias Navarro.

La primera etapa nace un día antes del fallecimiento del dictador, y tiene lugar con la ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, encargada de sostener el modelo de corporaciones locales de los “partidarios del régimen”, en aras de seguir dotando de apariencia y normalidad al citado régimen – recordemos que esta ley se aprueba por las Cortes de la dictadura, que representan a una democracia orgánica, carentes sus diputados de representatividad e independencia, y no a una auténtica democracia-.

Esta ley, según el empeño de los “partidarios del régimen”, pretendía gestionar un modelo de normalidad institucional y de continuidad del sistema, manteniendo la legalidad de la administración local anterior que no fuera en contra de lo dictado en esta nueva ley, a la espera de incorporarse en un futuro en su texto articulado. Por lo tanto, el convencimiento de que el régimen continuaría está fuera de todas dudas para los partidarios del mismo.

El contenido de la ley, tras una extensa exposición de motivos, en el que repasa, de una manera tremendamente ideologizada, la historia del régimen local desde el sistema foral medieval, pasando por los principales hitos jurídicos en materia de régimen local de los siglos XIX y XX, y reconstruyendo lo que a juicio de los

“partidarios del régimen” eran los elementos claves, tanto de los principios del movimiento nacional, como del régimen local de la dictadura: lo primero es el Estado, y después los municipios, de tal manera que el sistema de centralización y de control de las entidades locales era vital para el régimen, y sólo de esta manera se podría garantizar algo de autonomía local.

A la extensa exposición de motivos, le siguen 48 bases, 5 disposiciones finales, 4 disposiciones transitorias y 1 disposición final.

El objetivo básico de esta ley de bases es la de señalar los cauces de representación sin afectar al procedimiento ni al sistema electoral, que queda en manos del legislador ordinario. Consecuente con ello, las Bases parten de la separación entre electores y elegibles para Concejales y Diputados de la Entidad municipal y provincial, respectivamente, ambas concebidas como entes territoriales con personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Los cauces de participación son los previstos en las Leyes Fundamentales, ampliándose el electoral a todas las personas con capacidad administrativa para serlo, es decir, a todos los vecinos para la elección de Concejales.

En aras de consolidar la normalidad del régimen, a pesar del fallecimiento de Franco, el nuevo Presidente del Gobierno, Arias Navarro, aprueba el Real Decreto 3230/1975, de 5 de diciembre, por el que se convocaban elecciones para proveer los cargos de Presidentes de Diputaciones y Cabildos Insulares y de Alcaldes de acuerdo con el nuevo Estatuto de Régimen Local. El Real Decreto establece las condiciones para el sufragio activo y pasivo, las causas que incompatibilizan el cargo, así como el sistema de votación, los días y plazos para todo el desarrollo del sistema electoral, hasta la toma de posesión. Las fechas clave del proceso electoral recogidas en el artículo 8 establece el día 11 de enero de 1976, para la elección de Presidentes de Diputaciones y Cabildos insulares, el 18 para los Alcaldes, así como las tomas de posesión previstas para el 25 de enero (Alcaldes de Ayuntamientos que no sean capital de provincia), 1 de febrero (Alcaldes de capitales de provincia), y 8 de febrero (para los Presidentes de las corporaciones provinciales e insulares). Decreto éste y fechas propuestas que serán modificadas por el Real Decreto 3411/1975, de 26 de diciembre, por el que se modifican las disposiciones del anterior decreto sobre convocatoria electoral local, siendo ahora las elecciones el 18 de enero para Presidentes de Corporaciones Provinciales e Insulares, y el 25 para Alcaldes.

Como estaba previsto en la norma, el domingo 18 de enero se celebraron las elecciones a Presidentes de Diputaciones provinciales y Cabildos insulares. En 26 diputaciones provinciales hubo reelección de los que ya ostentaban dicho cargo, por falta de otras candidaturas; en otras 10 diputaciones, sus presidentes, a pesar de tener competencia, salieron reelegidos, mientras que sólo 8 provincias eligieron un nuevo presidente. El lunes 25, tal y como preveía el Real Decreto se efectuaron las elecciones municipales en más de la mitad de municipios españoles, sobre todo los de mayor número de población y capitales de provincia, si bien, muchas de estas corporaciones locales quedaron sin cubrir sus alcaldías por falta de candidatos, lo que obligó a una nueva convocatoria para cubrir dichas vacantes para el 26 de febrero de 1976.

Ante la pretendida apariencia de normalidad y continuidad institucional que pretendían los “partidarios del régimen”, cada vez más forzada y contestada por otros tantos sectores sociales, el gobierno heredado del Franquismo, quiere dar por zanjada la cuestión de las elecciones de las corporaciones locales y provinciales. Para ello, una nueva ley, la 7/1976, de 11 de marzo, modifica los plazos electorales, reformando para

ello la Disposición transitoria primera de la ley 41/1975 que los había establecido, a pesar de que otro decreto posterior los había modificado también, retrasándolos una semana. Ahora, dentro de los cuatro meses siguientes a la publicación de aquella ley 41/1975 (recordemos que fue publicada el 21 de noviembre, al día siguiente de la muerte del Jefe del Estado Francisco Franco), deberán estar elegidos todos los presidentes de Diputaciones y Cabildos insulares, así como la totalidad de los alcaldes de las capitales de provincias y ciudades de más de cien mil habitantes, así como la mitad de los alcaldes de los restantes municipios que así determinen las provincias, en atención a la mayor antigüedad en el cargo. El resto de alcaldes tendrán que esperar hasta que se produjera la primera renovación parcial de dichas corporaciones locales.

La efectividad de esta ley fue nula, y los miembros de las corporaciones locales y provinciales se mantuvieron en sus cargos hasta que los aires democráticos llegaron a nuestros Ayuntamientos y Diputaciones.

La segunda etapa tiene lugar con la dimisión de Arias Navarro y la llegada a la Jefatura del Gobierno de Adolfo Suárez, cuya primera medida, en materia de democratización de los gobiernos locales, fue la de aplazar las elecciones municipales y provinciales, esas a las que los “partidarios del régimen” ya agónico, querrían haberle dado continuidad bajo el espíritu de la legislación franquista, mediante el Real Decreto-Ley 17/1976, de 8 de octubre. La cercanía de un nuevo proceso electoral a las Cortes españolas aconsejaba no vincularlas con las elecciones a los gobiernos locales, provinciales e insulares, posponiéndolas a la celebración de aquéllas, quedando para ello prorrogado el mandato de concejales, diputados provinciales y consejeros de cabildos hasta la constitución de las nuevas corporaciones locales.

Y la nueva presidencia del Gobierno hizo efectiva la renovación democrática del parlamento español gracias a la ley 1/1977, de 4 de enero, para la reforma política, en la que ya deja a las claras su artículo 1.1 que “la democracia, en el Estado español, se basa en la supremacía de la ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo”. Soberanía nacional, y democratización de las instituciones españolas, en la agenda de la transición política. Principios que se verán luego vertebrados en la aprobación del Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, cuyos principios serán luego inspiradores para los procesos electorales de ámbito local y provincial.

Le siguieron las elecciones generales de 15 de junio de 1977, las primeras elecciones democráticas conforme a la recién aprobada ley de reforma política, y que permitió la constitución de un nuevo parlamento, de unas nuevas Cortes, con sus 350 diputados, éstas sí, lejanas a aquéllas “partidarias del régimen”, aunque muchos amigos del mismo siguieran sentados en su escaño, al igual que en el nuevo Senado compuesto de 207 senadores.

Este nuevo parlamento, estas nuevas Cortes, ahora sí completamente democráticas, fueron las encargadas de aprobar la ley 39/1978 de 17 de julio, de elecciones locales, convirtiéndose en el marco jurídico de referencia para las futuras elecciones, ahora sí, plenamente democráticas, para las corporaciones locales. Una norma con rango de ley que pretende cubrir una parte de la democratización, y posterior constitucionalización de las corporaciones locales, como es el régimen electoral local, y que se ha desgajado de la normativa dirigida a regular el régimen electoral general, a la que, eso sí, mantiene como norma supletoria. La ley regula en cinco títulos, cuarenta y seis artículos y varias disposiciones transitorias, finales y la consabida disposición derogatoria genérica, el régimen jurídico de las elecciones a los Ayuntamientos, Diputaciones provinciales y Cabildos insulares.

El título II, dedicado exclusivamente a las elecciones para Ayuntamientos, establece el número de concejales que se distribuyen en función de la población local, salvo en aquellos vecindarios inferiores a 25 residentes, para los que se habilitará el sistema de concejo abierto, si así lo tuvieran adoptado previamente. Especial relevancia tiene el artículo 6 que establece el sufragio activo y pasivo. El sufragio activo es universal para todos los hombres y mujeres mayores de 18 años; mientras que el sufragio pasivo, es decir, el de las personas elegibles para los cargos de concejales, sigue la misma lógica de sufragio pasivo universal, si bien, establece un número importante de causas tasadas de incompatibilidad, en su mayor parte en función del cargo que ocupan, y en menor medida, por carecer de todos los derechos políticos al estar incurso en condena por sentencia firme.

Los artículos siguientes regulan el sistema electoral bajo listas cerradas y método d'Hont de elección, configuración de las mesas electorales, organismos que pueden presentar candidaturas, con el nombramiento de sus representantes para la gestión ante las Juntas electorales de zona y también ante la provincial, nombramiento de interventores, regulación de la campaña electoral, la publicidad del escrutinio, publicación de los resultados y constitución de la corporación.

El título II regulaba las elecciones de diputados provinciales, distribuyendo la representación entre un mínimo de 24 diputados para provincias de menos de 500.000 habitantes, y un máximo de 51 sólo para Madrid y Barcelona. Las provincias con una población de más de 500.000 y menos de 1.000.000, le corresponderían 27 diputados provinciales. Se regula inmediatamente la distribución de diputados por cada uno de los partidos judiciales, adjudicándose el resto proporcionalmente a la población que resida en dichos partidos. Se regula el procedimiento electoral en su artículo 32, cuyo sistema de sufragio se estructuraba en una doble vertiente, por un lado, a la Junta electoral de zona le correspondía la asignación de diputados siguiendo la ley d'Hont según las listas electorales, y en un segundo momento, los concejales de aquellas listas que hubiesen obtenido puesto de diputados provinciales elegirían, por y de entre ellos, a los que finalmente se convertirían en diputados. Le sigue la regulación de la sesión constitutiva de la Diputación provincial en el artículo 34, encargado de la elección de la presidencia, por mayoría absoluta, en primera votación y mayoría simple en segunda, de los miembros elegidos como diputados.

Dedica un título cuarto al régimen de los cabildos y consejos insulares, así como un título quinto que regula aspectos relativos a las elecciones locales tales como la fiscalización de los gastos electorales, actos y acuerdos objeto de recurso contencioso-electoral, así como la sustanciación del mismo, financiación de la campaña electoral. Tras este último título le siguen ocho disposiciones transitorias, siendo la más relevante la primera, la cual establece que "hasta tanto se regulen las funciones de los distintos órganos de las Diputaciones Provinciales, corresponderá al Pleno de la Corporación, en el ejercicio de sus competencias, aprobar las directrices, planes y programas de actuación provincial, la adopción de los acuerdos de mayor trascendencia, tales como los referentes a la constitución de la propia Corporación o a la organización provincial, régimen económico, fiscal y financiero, ordenanzas y reglamentos, actos de disposición, atendiendo a la naturaleza del bien o derecho, planes territoriales y urbanos, de acuerdo con su legislación específica y todo lo relativo a la provincialización permanente de la gestión de la Entidad". Se establece la renovación total de todas las corporaciones locales, así como la regulación del mandato de cuatro años; igualmente se reglamentan las indemnizaciones de las personas participantes en cualquiera de las fases del

procedimiento electoral, la constante revisión y puesta al día del censo electoral, entre otras. Junto a cuatro disposiciones finales se establece la disposición derogatoria de carácter general por la que “quedan derogadas cuantas disposiciones de cualquier rango se opongan a lo dispuesto en la presente”.

Bajo esta fórmula derogatoria de “cajón de sastre”, el legislador español, ya constituyente, e inmerso en la redacción de la Constitución española, que pronto verá la luz, pareció poder dejar dudas sobre si las normas organizativas de las corporaciones locales, reguladas en viejas normas de régimen local de los “partidarios del régimen, como las referentes a la ley 41/1975, podían continuar vigentes, debido a que ésta ley 39/1978, sólo regulaba el procedimiento electoral, y no el resto de organización institucional ni competencial de las corporaciones locales. Por si hubiera quedado el más mínimo atisbo de duda, el nuevo legislador ya constituyente decidirá aprobar en el parlamento español la ley 47/1978, de 7 de octubre, que específicamente deroga la ley 41/1975, de 19 de noviembre, de bases del Estatuto de Régimen Local, con la excepción de la base 47, referente a la cooperación del Estado para la realización de las competencias locales, la cual se mantiene vigente.

Conforme a esta ley 39/1978 que acabamos de glosar sus aspectos fundamentales en cuanto a las elecciones locales, éstas se celebraron el 3 de abril 1979. Se convirtieron así en las primeras elecciones, ya en pleno régimen constitucional español, en las que se eligió democráticamente a los miembros de los Ayuntamientos, bajo un sistema electoral basado en el sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, y a los miembros de las Diputaciones provinciales, en este caso bajo el mismo sufragio pero de forma indirecta.

SEGUNDA CUESTIÓN

EyCE: *Siguiendo con esta última reflexión del profesor Chamocho, y realizadas estas primeras elecciones democráticas en el ámbito local, preguntamos al profesorado del Área de Derecho Constitucional que realicen alguna reflexión en torno a las elecciones provinciales y a su sistema de sufragio indirecto.*

Respuesta: Mayte Salvador Crespo. Profesora Titular de Derecho Constitucional.

El pasado 26 de mayo de 2019, no solo acudimos a las urnas a elegir a nuestros alcaldes y concejales en los Ayuntamientos, también elegimos a los presidentes y diputados de las Diputaciones provinciales. Y aquí comienzan las dudas, muy razonables por lo demás, puesto que se trata de unas elecciones y un sistema electoral completamente atípico en el panorama europeo. España es el único país de la Unión Europea que elige a los representantes de sus gobiernos intermedios a través de un sistema electoral de sufragio indirecto o de segundo grado.

Pero esta forma de elección no responde a un mandato constitucional. La Constitución de 1978, en el artículo 141.2, establece que: “El gobierno y la administración de la provincia estarán encomendadas a las diputaciones provinciales u otras corporaciones de carácter representativo”. Una regulación muy general y ambigua si se contrasta con la que el artículo 140 establece para la elección de los concejales y el alcalde en los ayuntamientos. La Constitución, únicamente se refiere a que el gobierno de la provincia será ejercido por un órgano representativo, pero sin mencionar ninguna

modalidad electoral concreta como en el caso de los municipios. Esa opción abierta de la Constitución deja un amplio espacio de configuración al legislador orgánico para concretar qué tipo de sistema electoral se incorpora.

La consecuencia de este sistema de elección indirecta es un profundo desconocimiento y la escasa visibilidad de la institución provincia por parte de los ciudadanos. Bajo el lema de “elecciones locales”, el proceso electoral que se abre cada cuatro años y cuyas elecciones se celebran durante el mes de mayo es, en verdad, un proceso de elecciones municipales, y solo muy indirectamente un proceso de elecciones provinciales. Pero, aun así, cuando estamos votando una lista electoral para nuestro ayuntamiento estamos también votando a los diputados provinciales y al presidente de la Diputación. Su elección, como refleja la Ley 7/1985 de Régimen local se realiza de forma indirecta a partir de los resultados de las elecciones municipales.

Normalmente el elector permanece totalmente ajeno a estas cuestiones, porque el modelo de elección de diputados provinciales no solo es a través de un sufragio indirecto y tomando como circunscripción el partido judicial sino que son los diferentes partidos, coaliciones o agrupaciones electorales, los que eligen a los diputados provinciales entre aquellos miembros que han obtenido previamente la condición de concejal. Eso quiere decir que hay tantos cuerpos electorales como partidos que consigan representación. Los votos obtenidos por cada partido político en las circunscripciones delimitadas por los partidos judiciales, determinan el número de diputados provinciales asignado a cada partido, que se elegirán entre los concejales o alcaldes. Finalmente, el Pleno de diputados provinciales será en tercera instancia el encargado de elegir al presidente de la Diputación.

Respuesta: Gerardo Ruiz Rico. Catedrático de Derecho Constitucional.

En clave de futuro se trata sin duda de una de las cuestiones pendientes que habría que acometer en una hipotética reforma constitucional. Porque efectivamente, no parece admisible que, si se conserva la actual estructura intermunicipal diseñada en 1978, se acepte sin reservas este déficit democrático a la hora conformar las Diputaciones Provinciales. Éstas deberían ser por tanto representativas no sólo de los intereses que conforman su territorio, sino de los ciudadanos que habitan en él.

No obstante, probablemente sería conveniente definir y asentar de una vez el modelo territorial, con las particularidades que existen y se contemplan ya en el vigente ordenamiento constitucional y estatutario, antes de proceder a cualquier reforma del sistema electoral provincial. Ciertamente la Constitución del 78 estaría dejando un cierto margen de maniobra al legislador a la hora de configurar el régimen electoral de las entidades políticas “representativas” a nivel provincial; pero sería aconsejable cerrar de una vez el debate sobre las funciones propias de aquéllas o la supervivencia misma de la provincia como entidad local.

TERCERA CUESTIÓN

EyCE: *Si como marca la Constitución en su artículo 1º, España, como Estado Social y Democrático de Derecho está basado, entre otros, en el principio del pluralismo político, preguntamos al profesorado de Ciencia Política, ¿qué rol juega el liderazgo político en esta nueva cultura de partidos en el ámbito local?*

Respuesta: Manuela Ortega Ruiz. Profesora de Ciencia Política.

Desde las primeras elecciones municipales en España en abril de 1979, la configuración de los Ayuntamientos ha supuesto un espacio de poder para los partidos políticos, por lo que la selección de los líderes locales se ha convertido en un aspecto fundamental en las formaciones políticas.

En los cuarenta años de democracia local, muchos han sido los alcaldes que han destacado en la política española, desde Enrique Tierno Galván y la transformación de Madrid, hasta el alcalde de Vigo, Abel Caballero, y su objetivo de “iluminar” su ciudad. También es necesario identificar a mujeres al frente de las alcaldías, como la fallecida Rita Barberá en Valencia, cuya presencia no se limitaba al ámbito valenciano, o las conocidas como “alcaldesas del cambio”, Manuela Carmena y Ada Colau en Madrid y Barcelona, respectivamente. No obstante, se debe mencionar que a día de hoy, y a la espera de la configuración de las nuevas corporaciones locales tras las elecciones del 26 de mayo de 2019, el número de hombres que ocupan o han ocupado las alcaldías es muy superior al número de mujeres. En 2015 se alcanzó la cifra más elevada de mujeres al frente de un Ayuntamiento, en torno al veinte por ciento¹, un porcentaje similar al que se reproduce en otros espacios de poder político.

Los alcaldes y las alcaldesas de los distintos municipios han desarrollado diferentes tipos de liderazgo político –entendiendo este fenómeno como un proceso por el cual una persona (el líder) influye en otras (los seguidores) y tiene poder para repercutir en la política²–, condicionados por sus características personales y su comportamiento, por el contexto en el que actúan y por la formación y utilización de sus redes de apoyo. Aun existiendo estas diferencias, se pueden identificar algunas características comunes, determinadas por la cultura política del país y por el contexto institucional.

Así pues, a lo largo de las últimas cuatro décadas, se han producido dos fenómenos en el ámbito municipal que han marcado la elección de los representantes: la nacionalización de la vida municipal y la presidencialización de la política a nivel local. Respecto a la nacionalización (Carrillo, 1989; Natera, 2001; Brugué, 2002), se puede constatar que la vida local ha estado condicionada por lo que sucede a nivel nacional, de tal forma que la elección de los líderes no ha respondido totalmente a cuestiones del municipio, sino a intereses de las formaciones políticas en el ámbito nacional y en menor medida, autonómico. De hecho, y a pesar del fuerte sentimiento localista que existe en nuestro país (Herraz, 1999; Martín-Herrera, 2013), la participación en las elecciones locales es menor que en las elecciones nacionales, algo que se ha visto claramente en los últimos comicios. Con tan sólo un mes de diferencia, la participación en las municipales descendió un diez por ciento respecto a las nacionales. Un hecho que se ha repetido desde 1979. En esta primera ocasión, la participación disminuyó casi seis puntos de marzo –cuando tuvieron lugar las segundas elecciones tras el franquismo–, a mayo –cuando se celebraron las primeras elecciones locales–. A partir de entonces, las

¹ Datos obtenidos del Instituto de la Mujer, recuperado el 28/05/2016, de <http://www.inmujer.gob.es>

² Definición de liderazgo extraída de múltiples interpretaciones de Burns (1978), Tucker (1981), Elgie (1995), y Natera (2001).

cifras han variado, pero las nacionales siempre han suscitado mayor interés entre los españoles³.

Esta nacionalización de la política local se ha manifestado en la permanencia del sistema de partidos bipartidista en el nivel local. En este sentido, la implantación de los dos partidos protagonistas del bipartidismo desde 1982, el PSOE y el Partido Popular, han desarrollado unas estructuras territoriales que les han permitido penetrar en prácticamente todos los municipios españoles. Este hecho no ha impedido, sin embargo, que las cabezas de lista de los partidos en los municipios hayan adquirido cierta independencia, aunque la exigencia de la lista cerrada y bloqueada y la posición privilegiada de los partidos políticos en el sistema electoral provoque que éstos sigan manteniendo cierto control respecto a la selección de los líderes locales. En cualquier caso, los dos partidos de implantación nacional, el PSOE y el Partido Popular, siguen siendo los que obtienen mayor porcentaje de votos, si bien es cierto que en las últimas dos convocatorias han perdido considerablemente apoyos. Aun así, siguen obteniendo más del cincuenta por ciento de los votos en las elecciones municipales a nivel nacional. Y la aparición de los nuevos partidos de ámbito nacional, Ciudadanos y Podemos –en sus diferentes denominaciones y coaliciones– ha influido también en los comicios locales, de tal forma que puede encontrarse una cierta correlación entre los resultados de las elecciones nacionales y las municipales. De nuevo, una manifestación de la nacionalización de la política local.

Junto a la participación y el sistema de partidos local, es necesario destacar también la percepción que los españoles tienen sobre la responsabilidad del gobierno local en el bienestar propio y de sus familias. Según las respuestas dadas en las encuestas de opinión⁴, la mayoría de los españoles consideran que la incidencia de las decisiones de los gobiernos locales en su vida es menor que la que ejercen los gobiernos central y autonómico. En este sentido, los ciudadanos otorgan una importancia menor al ámbito local, a pesar de la cercanía que existe y al papel que desempeñan en diversas políticas sociales. Una vez más, la nacionalización de la política condiciona la percepción que la ciudadanía tiene sobre la política local, que incide en la atribución de responsabilidades a sus líderes, tanto nacionales, como autonómicos y locales.

Esta nacionalización de la vida local se ha visto mitigada, no obstante, por la presidencialización del ámbito municipal, favorecido asimismo por la personalización de la política, que ha facilitado la aparición de liderazgos en el escenario político español. Siguiendo esta idea, la influencia de los líderes en los diferentes escenarios políticos o electorales ha sido considerable, incidiendo en el cambio de voto de determinados electores y, como es más frecuente, en la atracción del voto de los indecisos (Van Biezen y Hopkin, 2005; Rico, 2011). La presidencialización de la política, más relevante a nivel nacional, ha supuesto que el alcalde o la alcaldesa desempeñen un papel central, por lo que su imagen puede trascender a la imagen del partido a quien representa. La cercanía de los líderes a los electores, así como el trato

³ Los datos de participación en las elecciones municipales y nacionales se pueden consultar en la página web del Ministerio de Interior. Los datos de 1979 son: elecciones al Congreso (marzo), un 68,04%; elecciones municipales (mayo), un 62,51. Los datos de 2019: elecciones al Congreso (abril), un 75,75%; elecciones municipales (mayo), un 65,20%.

⁴ Se han tenido en cuenta las series del CIS “Grado en que las decisiones del Ayuntamiento/Gobierno central/Gobierno autonómico afectan al bienestar personal y familiar”. Recuperado el 15/05/2019, de www.cis.es.

directo con estos últimos, posibilita que sus características personales y la valoración que obtienen de la ciudadanía influyan de manera considerable en la decisión del voto (Delgado, 2010).

Unido a la presidencialización de la vida política local se encuentra el proceso que se ha denominado “repolitización de los gobiernos locales”. Conforme ha avanzado la democracia española, y como consecuencia de los procesos de transferencia de competencias, los Ayuntamientos han dejado a un lado su carácter meramente gerencial o administrativo y han pasado a asumir capacidad de decisión en diferentes políticas públicas (Brugué y Gomà, 1998). Gracias a este proceso, la cabeza visible del gobierno local ha adquirido mayor importancia, aunque como se ha dicho anteriormente, la ciudadanía todavía no percibe el ámbito local como un centro de poder en sus vidas.

La presidencialización, a su vez, se ha visto beneficiada por las normativas que regulan la vida local, especialmente la Ley de Bases de Régimen Local (1985) que otorga al alcalde o alcaldesa el protagonismo de las decisiones, en detrimento del Pleno del Ayuntamiento, el órgano de representación del pueblo. Además, el desarrollo de las normas autonómicas al respecto ha respaldado esta situación, que sin duda ha contribuido a aumentar la importancia de los líderes locales. Gracias a esta regulación, el alcalde o la alcaldesa disfruta de amplias competencias para la organización interna del Ayuntamiento, para la programación de las actividades políticas y administrativas, y para la representación del ente local. Por tanto, esta figura ocupa la posición central en la estructura organizativa del gobierno local, desarrollando un liderazgo propio en el ámbito del municipio. Este hecho ha posibilitado la configuración de discursos concernientes a la vida local, que han mitigado en cierta medida los mensajes de ámbito nacional en las campañas electorales en el ámbito municipal (Natera, 2001; Riera *et. al.*, 2017). La campaña electoral, en las elecciones municipales, gira en torno a la figura del líder, quien destaca sus propios logros y sus características personales, dejando en un segundo plano al partido político.

La concentración del poder local en manos del líder ha posibilitado, de igual forma, que en España sea frecuente la repetición de mandatos de una persona al frente del Ayuntamiento. Es habitual, tanto en grandes ciudades como en las de tamaño medio y pequeño, que un alcalde o alcaldesa se mantenga en el poder. Hasta las últimas elecciones de mayo de 2019, existían una treintena de alcaldes que se ocupaban la alcaldía desde 1979, y otros muchos repetían su cargo en más de tres legislaturas⁵. Este hecho permite que los alcaldes y las alcaldesas dominen las formaciones políticas a nivel local, proporcionándole un papel relevante en las estructuras internas de los partidos.

En definitiva, la presidencialización de la vida local ha permitido mitigar los efectos de la nacionalización de las elecciones municipales, dotando de un mayor protagonismo a los líderes locales. Los alcaldes y las alcaldesas han acumulado en su figura un poder político que difícilmente puede ser puesto en cuestión por los líderes autonómicos o nacionales. En este sentido, el ámbito local permite ejercer un tipo de liderazgo fuerte, que permite al líder mantenerse en el cargo político durante más tiempo.

⁵ “40 años de las primeras elecciones municipales: una treintena de ayuntamientos tiene el mismo alcalde desde 1979”, *Europa press*, 31/03/2019. Recuperado el 25/05/2019 de: <https://www.europapress.es/nacional/noticia-treintena-ayuntamientos-tiene-mismo-alcalde-1979-primeras-elecciones-democracia-20190331103936.html>

Sin embargo, es necesario destacar que a pesar del poder que disfrutaban, los municipios no constituyen un espacio para la selección de la élite nacional. Es decir, son pocos los ejemplos de alcaldes o alcaldesas que dan el salto a la primera línea de la vida política nacional. La carrera política de estos líderes, por tanto, suele terminar en su municipio, siendo reducido igualmente el número de alcaldes o alcaldesas que desempeñan puestos de representación autonómicos tras dejar la alcaldía.

CUARTA CUESTIÓN

EyCE: *Preguntamos al profesorado de Derecho administrativo, ¿cuál es el régimen jurídico de los concejales no adscritos en las corporaciones locales? y ¿podría realizarnos un paralelismo con lo que desde los medios de comunicación se caracteriza como de transfuguismo en el ámbito local?*

Respuesta: Lourdes de la Torre Martínez. Profesora Titular de Derecho administrativo

La tarea de delimitar los derechos que corresponden a los concejales no adscritos es complicada, pues el ordenamiento jurídico ha sido insuficiente e inadecuado, como refleja la reforma del art. 73.3 LBRL en 1999 y 2003. Así pues, de una primera etapa que se caracteriza por la ausencia de tratamiento específico de los concejales tráfugas, se pasó a la reforma del precepto por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (en adelante LMMGL de 2003), que pone límites a los derechos políticos y económicos de los concejales no adscritos.

El concepto de miembro no adscrito de la Corporación local es más amplio que el de tráfuga, pues es una noción que puede abarcar otras situaciones diferentes. El transfuguismo es el motivo que fundamenta diversos Acuerdos políticos (a saber en 1998, en 2000 y en 2006), con el fin de erradicar esta práctica perjudicial para la vida local e incluso “castigar” al concejal que actuara de este modo. Lo cierto es que la regulación normativa –que llega, como siempre, bastante después- de 2003 (LMMGL) de la materia, y en particular el art. 73.3 LMMGL de 2003, ya no hace referencia al concejal tráfuga sino al miembro de la Corporación local no adscrito, “a aquél que no se integre en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fue elegido o que abandone su grupo de procedencia”.

La mayoría de la doctrina considera que esta práctica anómala en la vida local cuenta con importantes consecuencias. Además, no podemos perder de vista que a la luz de la regulación vigente la figura del tráfuga no siempre coincide con la del concejal no adscrito. De este modo, la calificación de concejal no adscrito implica un régimen jurídico definido en la legislación básica estatal, en la autonómica, y en la normativa de los Municipios, que no tiene por qué coincidir con la de concejal tráfuga. No se trata, por tanto, de nociones recíprocas.

Con este cambio de motivación nos planteamos si la regulación vigente, por tanto, mantiene el espíritu que le dio vida, de “castigo” o, ante la nueva realidad -a la luz de la regulación de los derechos que asisten a tales miembros según la legislación básica estatal, autonómica y la normativa local, junto a la importante jurisprudencia del TC- o de “premio”. En consecuencia, esta actuación del legislador se ha visto corregida por la jurisprudencia constitucional, principalmente, que concede incluso nuevos derechos a

los concejales no adscritos fijando un límite insalvable: el núcleo esencial de la función representativa del art. 23 CE.

La duda se siembra desde fechas tempranas cuando la jurisprudencia constitucional atribuye el escaño al miembro de la Corporación. Recordemos que el concejal no adscrito siempre conserva el cargo público para el cual fue elegido en las elecciones dentro de un partido, aunque lo haya abandonado y, por ello, se le deben reconocer una serie de derechos fundamentales derivados del art. 23 CE que no pueden verse cercenados.

La jurisprudencia del TC más reciente, desde el año 2011 hasta la actualidad, ha venido a clarificar y delimitar los derechos que asisten a los miembros no adscritos integrados en el núcleo esencial del derecho fundamental del art. 23 CE y los que no forman parte del mismo. Resaltamos del contenido de esta jurisprudencia constitucional, al menos, las siguientes observaciones fundamentales: 1) De forma novedosa se reconoce el derecho que corresponde a los concejales no adscritos de participar en las comisiones informativas con voz y con voto; 2) La limitación de los derechos económicos y políticos de los concejales no adscritos del art. 73.3 párrafo tercero de la LMMGL de 2003 no vulnera el art. 23.2 CE; 3) El contenido del art. 73.3 LMMGL es una norma básica estatal en sentido material y formal, que ha de ser respetado por la legislación autonómica de desarrollo y la normativa local; 4) La disolución judicial de partidos políticos es un supuesto incardinable en el art. 73.3 LBRL y se aplica a ellos el régimen de los concejales no adscritos; 5) El derecho que corresponde a los concejales de participación en la actividad de control del gobierno local. El TC, en la Sentencia del TC 151/2017, de 21 de diciembre, declara, de forma expresa, que la ruptura de un concejal con su partido político no siempre tiene naturaleza fraudulenta. El TC trata de dilucidar si los concejales no adscritos ven limitado su derecho a participar en la actividad de control del gobierno local, cuando promueven una moción de censura del Alcalde al amparo del art. 197.1 letra a) párrafo tercero de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica de Régimen Electoral General de 1999 (en adelante LOREG). La STC 151/2017 supone un beneficio en la configuración de los derechos de los concejales no adscritos derivados del núcleo fundamental y representativo del art. 23.2 CE. En particular, nos referimos al reconocimiento a todos los concejales, adscritos y no adscritos, del derecho a la participación en la actividad de control del gobierno local cuando se trata de presentar una moción de censura contra el Alcalde. Este nuevo reconocimiento a favor de los concejales no adscritos se ha logrado con la declaración de nulidad del art. 197.1 letra a) párrafo 3 LOREG por el TC, la cual establece un quórum reforzado cuando entre los firmantes de la propuesta de moción haya concejales que, por cualquier causa, hayan dejado de pertenecer al grupo político del Alcalde y no estén adscritos a ningún partido, ya que el cese de la relación de un concejal con su partido no responde necesariamente a una defraudación de la voluntad popular.

QUINTA CUESTIÓN

EyCE: *Volviendo sobre el régimen jurídico de las corporaciones locales, preguntamos igualmente al profesorado de Derecho Constitucional que nos valoren ese aspecto que la doctrina ha venido a denominar “carácter o régimen bifronte” de la legislación local española, procedente de la lógica constitucional que vertebra, como*

competencia del Estado la regulación de las bases, y de las Comunidades Autónomas, el completar dichas bases.

Respuesta: Mayte Salvador. Profesora Titular de Derecho Constitucional

Un aspecto característico de la regulación del gobierno local en España es el que deriva de su carácter bifronte. El régimen local no es una materia propiamente estatal o, exclusivamente, autonómica, lo que provocó inicialmente problemas en la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre los que tuvo que intervenir el Tribunal Constitucional admitiendo estos extremos desde sus primeras sentencias. Los municipios, las provincias y las islas, son junto con las Comunidades Autónomas, las entidades básicas de la organización territorial del Estado. Como tales forman parte de un ordenamiento derivado que se relaciona con los dos ordenamientos superiores. Esta situación ha sido denominada como “régimen bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales” por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 23 de diciembre de 1982. A partir de esta consideración, el art. 137 alcanza un significado más amplio. La autonomía local es un poder derivado y delimitado. Los municipios y las provincias forman parte de la organización y división del Estado y como tales conviven con las Comunidades Autónomas. Éstas últimas disponen de un poder limitado (y diferenciado en función de sus Estatutos de Autonomía) sobre las EELL, de forma que aunque pueden servirse de las EELL - fundamentalmente de la provincia- para el cumplimiento de sus fines, la intervención de las EELL no puede traducirse en un uso meramente utilitarista por parte de las Comunidades Autónomas para satisfacer los objetivos marcados por cada Comunidad puesto que siempre habrán de respetar el ámbito de autonomía que le es propio a estas entidades y que la Constitución les reconoce.

En la práctica, este régimen bifronte lleva a que sean las Comunidades Autónomas las que jueguen un papel más decisivo a la hora de determinar en la práctica las competencias de los municipios y las provincias, puesto que las competencias susceptibles de atribución que pueden afectar a los intereses locales son sobre todo competencias de tipo ejecutivo que se encuentran atribuidas a ellas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. El problema es que nos topamos con una dinámica legislativa por parte de las Comunidades Autónomas consistente, en el mejor de los casos, en delegar competencias en lugar de atribuir las como propias y en sustituir la atribución de competencias por mecanismos de participación orgánica o procedimental. Se sigue manteniendo el enfoque tradicional de la autonomía local como el derecho de los gobiernos locales a participar en las decisiones que afecten a los asuntos locales, pero sin atreverse a ir más lejos, en el sentido de reconocerles unas competencias propias y exclusivas que les permitan ejercer una gestión responsable sobre los intereses de la comunidad local a la que representan. La forma en la cual se atribuyen las competencias no es por tanto una cuestión menor y puede resultar de gran utilidad para medir el contenido real de la autonomía local, atendiendo al carácter propio de las competencias locales.

Respuesta: Gerardo Ruiz Rico. Catedrático de Derecho Constitucional.

Sin duda en un modelo territorial fuertemente descentralizado como el español, la regulación legislativa sobre régimen o gobierno local ha planteado un nivel

de conflictividad muy elevado entre aquellas esferas políticas con capacidades constitucionales y estatutarias para delimitar la estructura y competencias del principio de autonomía local. La tensión “bipolar” permanente en la que se encuentran los entes locales (municipios y provincias) no ha servido desde luego para afianzar su autogobierno, sino por el contrario para constatar la excesiva dependencia de unos actores que parecen querer ocupar un campo competencial permanentemente en tensión.

El desencuentro entre Estado y Comunidades Autónomas (CCAA) no tiene obviamente sólo una matriz jurídica, sino que resulta también de la ausencia de un verdadero “Pacto local” que, como para la construcción del Estado de las Autonomías, se debería haber intentado al menos, con la finalidad de lograr un consenso “postconstitucional” sobre los límites competenciales que les deberían corresponder a las dos esferas institucionales.

Por otro lado, la última generación de Estatutos de Autonomía viene a certificar el protagonismo que han cobrado las CCAA en la definición y construcción del gobierno local en sus respectivos territorios. Esta “estatutorización” progresiva sitúa al legislador autonómico como algo más que un mero complemento de la legislación de bases aprobada por el Estado. Indirectamente representa una aspiración por adaptar el modelo municipal y provincial de gobierno a las particularidades y necesidades diversas que existen en cada una de aquéllas.

SEXTA CUESTIÓN

***EyCE:** Abusando de la confianza que nos están brindando los compañeros de Derecho constitucional le pedimos que nos valoren el importante concepto de la autonomía local, como base de una concepción democratizadora de los gobiernos municipales.*

Respuesta: Mayte Salvador. Profesora Titular de Derecho Constitucional.

Desde sus primeras Sentencias el TC, habló e identificó la autonomía local - sin diferenciar entre autonomía municipal y autonomía provincial- con el derecho a participar de manera efectiva y no meramente simbólica en la gestión de sus intereses respectivos, y que en el caso de los municipios tendría que llevarse a cabo por medio de su órgano de gobierno el Ayuntamiento (STC 170/1989).

Y aunque existe una diferencia evidente entre ambos tipos de autonomía que reside en la conexión de la autonomía municipal con el principio democrático representativo directo o indirecto de las provincias, lo cierto es que el TC ha insistido y lo ha ratificado en fechas muy recientes en su STC 107/2017 que “las diputaciones y los ayuntamientos conforman un mismo nivel de gobierno”

Pero eso no quita que tengamos serios problemas para concretar el significado y alcance real de la autonomía local en general y de la municipal en particular.

La autonomía a la que se refiere el art. 137 es un poder limitado, y no está exento de un control de legalidad por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre el ejercicio de las competencias propias. Pero acto seguido de la previsión del art. 137 relativa a la “gestión de sus respectivos intereses”, conllevaría de la necesidad de que tanto a las entidades locales como a las CCAA se les dote de las competencias necesarias para satisfacer esos intereses respectivos. La clave constitucional de esa autonomía se centra por tanto en el “respectivo interés”: del

municipio de la provincia o de la CA. El problema es concretar en que consiste ese interés. En este sentido sería deseable una regulación constitucional de los gobiernos locales mucho más concreta que la actual. Debería comenzar por enunciar los tipos de entidades locales que conforman el gobierno local y garantizar la autonomía tanto en su organización como funcionamiento. Incluir una definición del principio de autonomía local, para que deje de ser un principio jurídico indeterminado y especificar con el máximo detalle los rasgos esenciales del gobierno y las administraciones locales, para garantizarles un espacio propio de actuación. Y en cuanto entes políticos y representativos que se formalizaran en la Constitución sus potestades tributarias, presupuestaria y de programación normativa y de ejecución.

Respuesta: Gerardo Ruiz Rico. Catedrático de Derecho Constitucional.

Sin duda una de las cuestiones que aquejan y debilitan la entidad constitucional de la autonomía local es el elevado grado de indeterminación con que ha sido configurada en la norma fundamental. A diferencia de la autonomía de las entidades subestatales (CCAA), carece de una relación o catálogo mínimo de competencias y funciones que permitan delimitar un espacio de atribuciones propio o preferencial. Esta carencia probablemente no tendría por qué ser determinante si, a cambio, se hubiese establecido al menos la exigencia de una reserva de ley cualificada (ley orgánica) para la regulación del régimen local. No sólo porque se implantaría una relación de mayor jerarquía con la legislación sectorial (estatal y autonómica), en la cual se juega buena parte del poder de los gobiernos locales; también porque otorgaría a éstos un marco normativo estable resultado de los consensos políticos más elevados que son necesarios para aprobar una norma de esa naturaleza.

En esa línea apuntan versiones actuales de algunos Estatutos de Autonomía. En el caso del Estatuto andaluz del 2007, se ha contemplado este doble reforzamiento normativo, a partir de la imposición de una mayoría cualificada para la aprobación de la ley andaluza de régimen local (art. 98 y 108), así como como para cuestiones esenciales en la relación de las entidades locales con la Administración autonómica, como la delegación y transferencia de competencias (art. 93) o la coordinación con las Diputaciones provinciales (art. 96). De igual modo, se ha enunciado un elenco de las denominadas “competencias propias” (art. 92), que viene asegurar unos mínimos funcionales de los ayuntamientos, con los que se pretende mantener a resguardo de potenciales invasiones competenciales un mínimo contenido de autonomía municipal.

SÉPTIMA CUESTIÓN

EyCE: *Si la autonomía de las corporaciones locales es relevante para su concepción democratizadora, tanto o más relevante es el nivel competencial que éstas posean. Preguntamos a los compañeros de Derecho administrativo si esta cuestión, la relativa a las competencias locales, ¿es ya una materia perfectamente cerrada y delimitada o está aún pendiente por concretar, pese al volumen de reformas legislativas del régimen local que ya pesan en estos cuarenta años?*

Respuesta: Lourdes Yolanda Montañés Castillo. Profesora contratada doctora de Derecho Administrativo.

Bien es sabido que la CE (arts. 148 y 149) y los Estatutos de Autonomía distribuyen las competencias, no sólo las legislativas, sino también las administrativas y reglamentarias, entre el Estado y las Comunidades Autónomas; y que junto a éstos se alinean las Entidades locales que, aun con una autonomía de naturaleza distinta (arts. 137 y 140 CE), gozan de una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar (STC 84/1982 [TOL72.313]).

El Ente local tiene el derecho (y las instancia superiores, la obligación de asegurar que ese derecho sea efectivo [art. 56.3 LRBRL redactado por la Ley 11/1999]) a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias; y para el ejercicio de esa participación los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades necesarias sin las que ninguna actuación autonómica es posible (STC 170/1989 [TOL61.182]).

Pero la noción de “interés local” no es el único criterio delimitador de la autonomía local. Además de esas funciones que corresponden a sus intereses particulares, la realidad es que las Entidades locales han venido realizando tareas consideradas como funciones generales del Estado y de las CCAA, por lo que los órganos de la autonomía local difícilmente pueden ser vistos como un reducto para las actuaciones de interés propio: son una “primera instancia de poder” (la más próxima y cercana) que se ocupa también de funciones generales, y que está relacionada con otras instancias que también operan como poderes públicos en el territorio local.

Pues bien, en tiempos de crisis y contención del gasto (art. 135 CE), y con un buen número de municipios con una situación financiera muy endeble (la gran mayoría de menos de 5000 habitantes) acogidos a los planes de pago con los correspondientes planes de ajuste (RD Leyes 4 y 7/2012 y 8/2013), la Ley 27/2013, de 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), en un intento de racionalizar el modelo competencial de los municipios bajo el prisma de la sostenibilidad presupuestaria, deroga la cláusula de competencias implícitas o complementarias del anterior art. 28 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL); al tiempo que trata de concretar y clarificar el ambiguo marco de intervención local de la anterior versión de la LRBRL reduciendo la lista de las «materias» del art. 25.2 en las que el municipio debía ejercer necesariamente competencias propias; seguramente, también, por entender que muchas de ellas habían sido asumidas por las Comunidades Autónomas, o deberían serlo progresivamente.

En todo caso, es evidente que tratándose la LRBRL de una normativa estatal básica, nada impide que las Comunidades Autónomas, respetando los límites impuestos por la normativa de estabilidad presupuestaria, puedan decidir en su legislación de régimen local atribuir a los municipios títulos competenciales generales. Un buen ejemplo de lo que se dice es el art. 8 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía: sin perjuicio de las “competencias municipales propias, los municipios andaluces tienen competencia para ejercer su iniciativa en la ordenación y ejecución de cualesquiera actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad municipal, siempre que no estén atribuidas a otros niveles de gobierno».

Por otro lado, el art. 25 LRBRL no es un precepto de “máximos”, sino de “mínimos”. Lo deja claro el art. 7.2 LRBRL, que configura las “competencias propias

locales” como “las determinadas por ley”, pero no como las determinadas específicamente por la propia LRBRL. Nada impide, pues, que las leyes autonómicas (generales o sectoriales), dentro de sus competencias, puedan incrementar el haz de competencias propias de sus municipios, siempre, eso sí, que la Ley de atribución asegure la financiación del coste del servicio o actividad, además de la no duplicidad de competencias. Y así lo han hecho prácticamente todas las Comunidades Autónomas, apresurándose a dictar “leyes de urgencia” para salvaguardar las competencias atribuidas con anterioridad a la LRSAL por sus propias leyes a favor de los entes locales. La Exposición de Motivos del Decreto-ley andaluz 7/2014, de 20 de mayo, es bastante ilustrativa de lo que se dice: “se parte de considerar competencias propias municipales las contenidas en el Estatuto de Autonomía para Andalucía y la legislación derivada del mismo: Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía, y legislación sectorial, ya que esta Comunidad Autónoma, con competencias exclusivas sobre régimen local, viene a concretar las competencias propias municipales en el art. 92.2 del Estatuto de Autonomía, considerándolas un núcleo competencial mínimo, conteniendo una cláusula residual «in fine» (letra ñ) que habilita para establecer otras con este carácter en norma con rango de ley”.

Lo cierto es que nada o poco ha cambiado tras la LRSAL, porque todo depende, como antes de la reforma, de la titularidad “sectorial” (estatal o autonómica) de las competencias.

La LRSAL perdió la oportunidad de diferenciar conceptos tan importantes como actividades económicas y servicios esenciales (art. 86 LRBRL) y materias “reservadas” (art. 25 LRBRL) y concretar las competencias locales, lo cual tiene una vertiente práctica indudable en cuanto a fijar capacidades que reforzarían la autonomía local, porque vendrían determinadas por la legislación básica local, y no por la legislación concreta sectorial modificable mucho más fácilmente, e incluso, en muchos casos, sin una mínima audiencia a las Administraciones que deben aplicar esas normas.

Queda pendiente también la solución del verdadero problema de fondo, que no es otro que la insuficiencia financiera crónica de los municipios (que ya no siempre cuentan con su recurso estrella: los aprovechamientos urbanísticos) y la capacidad estratégica de gestión de los municipios para hacer frente a todas las competencias determinadas como “propias” (mínimas básicas y adicionales atribuidas autonómicamente vía legislación sectorial). Y a todo esto cabe añadir la descoordinación que en muchos casos existe entre la LRBRL, en su intención de clarificación de los ámbitos materiales de intervención local, y la legislación de desarrollo -estatal o autonómica- sectorialmente aplicable.

Descoordinación que es particularmente grave en materias tan sensibles como la gestión de residuos, que descansa de forma preferente en las Entidades Locales, pero no sólo en ellas, y en la que lo deseable sería que se establecieran modelos de gestión eficientes que permitieran cumplir con las obligaciones de la legislación comunitaria, nacional y autonómica dictada al respecto. Nuestra realidad normativa, sin embargo, está lejos de permitir conseguir este objetivo, y para saberlo basta con poner algunos ejemplos: mientras que el art. 12.5 de la vigente Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, atribuye a “todos” los municipios, por sí o asociados, entre otras, la prestación obligatoria del servicio de recogida, transporte y tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios (como también lo hace art. 98.2 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía), del art. 25.2.b) LRBRL solo parece ser “competencia

municipal” la “gestión de los residuos sólidos urbanos”. Es más, como servicio mínimo, según el art. 26.1.a) lo que es obligatorio sería solo la «recogida» de residuos, imponiéndose el «tratamiento» únicamente a los de más de 5.000 habitantes. Asimismo, mientras que el art 13 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía atribuye a los municipios la ordenación y la prestación de numerosos servicios en el ciclo integral del agua de uso urbano, entre ellos, la depuración de las aguas residuales urbanas y su tratamiento hasta el vertido, el tratamiento de las mismas no aparece en la relación del art. 26 LRBRL como servicio mínimo obligatorio.

El problema es que esta confusión de competencias entre las diversas administraciones se traduce en muchas ocasiones en una dejación de funciones y origina conflictos entre ellas que al final tienen que solucionar los tribunales. Ilustra bien lo que decimos la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 2014 que condena al Ayuntamiento de Salamanca a que ejerza la competencia en materia de limpieza del cauce del río Tormes en su paso por el casco urbano, concluyendo, tras analizar los arts. 23 y 24 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que la limpieza del cauce de los ríos a su paso por zonas urbanas no es competencia de la Confederación Hidrográfica.

OCTAVA CUESTIÓN

EyCE: *Sin abandonar esta cuestión competencial, pero virándolo al espacio de la potestad normativa municipal, le pedimos al profesorado de Derecho administrativo que nos planteen sobre algunas de las competencias normativas que poseen los Ayuntamientos vinculados a los nuevos retos de la sociedad de la comunicación, como puede ser la potestad normativa de los municipios en materia de telecomunicaciones.*

Respuesta: Antonio Martí del Moral. Profesor Titular de Derecho Administrativo.

Los municipios han intervenido en materia de telecomunicaciones como reguladores de las infraestructuras de telecomunicaciones aprobando ordenanzas locales específicas desde hace décadas, lo que ha sido fuente de innumerables litigios entre ellos y los operadores así como entre los municipios y la Administración estatal. En adelante abordamos esta cuestión dividiendo el desarrollo en dos bloques, desde una dimensión interna, basada en la interpretación adecuada de la Constitución y la legislación nacional (A) y desde una perspectiva europea, que impone las Directivas sectoriales y las instituciones comunitarias (B).

A) Conviene adelantar en cuanto al fondo de nuestra exposición lo que nos parece más importante. Y es que la LRBRL en su redacción original no hacía referencia expresa a esta potestad normativa en las telecomunicaciones, que se pretende articular por la conexión con otras materias, principalmente urbanismo, protección de la salud pública y protección del medio ambiente, que tienen su fundamento en el art. 25.2 LRBRL. Ello es debido a que el régimen de las telecomunicaciones es una materia expresamente atribuida al Estado en virtud del art. 149.1.21 CE en su totalidad, sin compartir con las Comunidades Autónomas el desarrollo de las bases como sucede en otros títulos competenciales.

Sin embargo, cabe destacar que los problemas para el encaje de la potestad normativa local en aplicación de estos preceptos de la CE y de la LBRL son independientes a la realidad como en tantas ocasiones. No se puede negar la práctica frecuente de los municipios que llevan aprobando ordenanzas locales reguladoras de las infraestructuras de telecomunicaciones, a pesar de la anulación de determinados preceptos por razones de legalidad y constitucionalidad de diversa índole, lo que no implicado la desaparición total de la potestad municipal, sino la modulación según la jurisprudencia del TS y del TC, como se verá.

De este modo queremos destacar que el art. 25.2 LBRL, ni en su redacción original ni tampoco en la actualidad tras 40 años de vigencia, en ninguna de las reformas posteriores, no recoge mención alguna a la competencia local en telecomunicaciones que debe ejercerse sin perjuicio de la competencia estatal derivada del art. 149.1.21 CE y con los matices que impuso primero la jurisprudencia del TS que fue de enorme trascendencia y luego por la jurisprudencia del TC.

El hecho es que durante décadas se ha producido una proliferación de litigios entre los municipios y la Administración estatal en las que se discute, de una parte, el alcance de la competencia estatal ex art. 149.1.21 CE y de otra parte, la autonomía local y la potestad normativa de los municipios que se ha ocupado de regular esta materia.

Con fundamento en el art. 149.1.21 de la Constitución, el legislador estatal ha dictado las Leyes de telecomunicaciones que con carácter general han regulado el sector mediante la Ley 31/1987 de ordenación de las telecomunicaciones, la Ley General de Telecomunicaciones 11/1998, la LGT de 2/2003 y la vigente de 9 mayo de 2014.

La clave para la aceptación de la potestad normativa local en esta materia ha sido la jurisprudencia del Tribunal Supremo que ha desarrollado una función creadora a partir de la doctrina innovadora en las Sentencias de 24 de enero de 2000 (casación 114/1994), y la Sentencia del TS de 18 junio 2001 (casación núm. 8603/1994). En efecto, la doctrina del TS reconocía que los municipios pueden establecer condiciones “técnicas y jurídicas” en la instalación de redes e infraestructuras de telecomunicaciones siempre que las restricciones no sean absolutas ni las limitaciones sean desproporcionadas. Por tanto los municipios pueden dictar normas locales que encuentran acomodo por la conexión de las telecomunicaciones con otras competencias anexas de indudable titularidad municipal del art. 25.2 LBRL (urbanismo, protección de la salud pública, protección del medio ambiente urbano).

Esta doctrina reiterada del TS fue luego asumida por el legislador sectorial a partir de la Ley General de Telecomunicaciones de 2003 en los artículos 28 y 29 de esta Ley, a diferencia de la Ley General de Telecomunicaciones de 1998 que no prestaba atención a las consecuencias de la potestad normativa local. Puede comprobarse así que tanto el art. 28.2 LGTel de 2003, como el art. 29.1 párrafo tercero de la LGTel de 2003 reiteran la doctrina del TS antes mencionada y prescribe que las condiciones o límites no podrán implicar restricciones absolutas al derecho de ocupación del dominio público y privado de los operadores de telecomunicaciones.

Actualmente la Ley General de Telecomunicaciones de 2014 se ocupa de la “Normativa de las administraciones públicas que afecte al despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas” en los arts 34 y 35 y por tanto reconoce la potestad normativa de los municipios que afectan a esta materia. Estas previsiones de la LGT de 2003 se reiteran con mayor intensidad siguiendo la doctrina del TS en los art. 34.3 y art. 34.4 de la LGT de 2014.

Pues bien la doctrina del Tribunal Constitucional se ha ocupado de interpretar el art. 149.1.21 CE en relación con los municipios es posterior a la jurisprudencia del TS (Sentencias de 2001) y recoge en buena parte esta doctrina en una jurisprudencia más reciente (STC 5/2012 de 17 enero y STC 8/2012 de 18 de enero). En efecto, la STC 8/2012 que analiza la concurrencia de las competencias en materia de sanidad, protección medioambiental y urbanismo. La STC mencionada fija que la determinación por el Estado de los niveles tolerables de emisión, que efectúa en el Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre (Reglamento que establece condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas) no se basa en la competencia de telecomunicaciones, sino en la competencia para establecer las bases en materia de sanidad ex art. 149.1.16 CE. Por todo ello anula los preceptos de la Ley de Castilla-La Mancha para la ordenación de las instalaciones de radiocomunicación que imponían a los operadores de introducir mejoras tecnológicas para evitar las radiaciones radioeléctricas.

De todo lo anterior dicho cabe recapitular que el legislador sectorial desde la derogada LGTel de 2003 y la actual LGTel de 2014 es más sensible a la jurisprudencia del TS si se compara con el legislador básico de régimen local, que no presta atención a la intervención de los municipios como regulador de las telecomunicaciones. Tras varias reformas de la LBRL que desarrolla la competencia estatal en materia de régimen local con base en el art. 149.1.18 CE, no se ha reconocido la potestad normativa de los entes locales en las telecomunicaciones como una competencia local en ninguna de las competencias propias o impropias que se fijan en el art. 25 LBRL.

B) De otra parte, no se puede olvidar la incidencia del derecho comunitario derivado tanto del legislador como del TJUE que valoran y modulan la actuación no sólo de las Administraciones nacionales y regionales, sino también de las Administraciones locales para que se pueda garantizar la competencia libre y efectiva entre los operadores dentro del mercado único. En este sentido, cabe recordar la evolución normativa, desde las Directivas de 1997 que forman el “Paquete Telecom”, luego reformadas en 2002 y en 2009 hasta la normativa actual, que promueven reglas y criterios para asegurar la igualdad de trato entre los operadores públicos y privados y el derecho de los operadores al despliegue de redes de comunicaciones electrónicas.

En este ámbito, es notable la jurisprudencia del TJUE desde el año 2012 sobre la imposición por los entes locales en España de tasas a los operadores de telefonía fija y de telefonía móvil en una aplicación correcta de la legislación de haciendas locales (el artículo 24.1 c) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la ley Reguladora de las Haciendas Locales) y las Directivas de 2002 sobre autorización (arts. 12 y 13 Directiva 2002/20, relativa a la autorización de redes y servicios de telecomunicaciones). Destaca la importancia de la Sentencia del TJUE de 12 de julio de 2012 que resuelve una cuestión prejudicial propuesta por el TS relativa a si los artículos 12 y 13 de la Directiva autorización de 2002 son contrarias o no a la imposición de tasas locales a las empresas explotadoras del servicio de telefonía fija o de telefonía móvil. Las Sentencias del TS de 9 mayo y 8 junio de 2016 exponen la evolución de la jurisprudencia en torno a la tasa por utilización o aprovechamiento especial o exclusivo del dominio público y las limitaciones impuestas por el Derecho nacional y comunitario. Por último no se puede obviar la relevancia de algunos asuntos todavía pendientes de resolución en el TJUE,

además de los asuntos ya resueltos sobre estas cuestiones relativas a la potestad de establecer tasas locales a los operadores de redes de comunicaciones electrónicas.

NOVENA CUESTIÓN

EyCE: *Profundizando aún más en las continuas reformas del régimen local, preguntamos al profesorado de Derecho administrativo que nos valoren la posible o no eficacia en la consecución de los objetivos que buscó la reforma de régimen local de 2013, de racionalización y sostenibilidad del régimen local.*

Respuesta: Eloisa Carbonell Porras. Catedrática de Derecho Administrativo.

Como respuesta a la crisis de deuda pública, en 2011, España reformó el artículo 135 de la Constitución para constitucionalizar el principio de estabilidad presupuestaria, que sería desarrollado en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y plasmado en un amplio programa de reformas para mejorar y simplificar el funcionamiento de las Administraciones Públicas españolas. Concretamente, respecto de las Administraciones locales, el Programa Nacional de Reformas de 2012 defendía la necesidad de racionalizar el número de las Entidades Locales y sus competencias, mediante la delimitación, en la legislación estatal básica, de las competencias propias de los municipios y las delegadas para, de esta forma, impedir que intervinieran en otras materias. Para llevar a efecto tales cambios, se aprueba la Ley 27/2013, de 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), dictada por el Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de hacienda general y de régimen jurídico básico de las Administraciones públicas (apartados 14º y 18º del artículo 149. 1. de la Constitución), que modifica sustancialmente la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL).

Esta Ley, de escasa calidad técnica, fue aprobada sin consenso parlamentario y provocó numerosas críticas políticas y doctrinales. Tales críticas estaban, sin duda, justificadas: una simple lectura de la versión consolidada de la LRBRL, y de las disposiciones de la LRSAL que no se integran en aquel texto, muestra unas deficiencias técnicas, contradicciones e incongruencias fácilmente apreciables. Por ejemplo, no es fácil diferenciar la naturaleza jurídica de los «órganos territoriales de gestión desconcentrada» del artículo 24 LRBRL, de los «entes de ámbito territorial inferior al Municipio», que carecerán de personalidad jurídica, como forma de organización desconcentrada del mismo» que introduce el nuevo artículo 24 bis LRBRL; no tiene sentido delegar en los municipios las comunicaciones previas que deben realizar los ciudadanos como prevé en materia de espectáculos el artículo 27. 3. k) LRBRL; o, las competencias de los Municipios en materia de educación del artículo 25.2.n) LRBRL, que coinciden con las que, según la Disposición adicional decimoquinta de la LRSAL, deben ser asumidas por las Comunidades Autónomas. Desde luego, el legislador no fue muy cuidadoso a pesar de la trascendencia de la reforma y de las repetidas llamadas de atención para mejorar las propuestas.

La ausencia de rigor normativo posibilita interpretaciones variadas e incluso contradictorias de las novedades y, en gran medida, puede explicar que los ambiciosos

objetivos en los que se justificó su aprobación hayan quedado sustancialmente reducidos, cuestionándose la eficacia de la reforma. Dos datos son fundamentales al respecto: por un lado, y en primer lugar, la rápida reacción de las Comunidades Autónomas para impedir, retrasar o modular la efectiva aplicación de la reforma, pues se aprobaron Leyes, Decretos-Leyes e, incluso, simples circulares que mantuvieron la situación anterior a la reforma, especialmente en lo que a la nueva configuración de las competencias municipales se refiere; por otro lado, y en segundo lugar, la intervención del Tribunal Constitucional, que ha dictado varias sentencias en las que declara la inconstitucionalidad de alguno de los nuevos preceptos y realiza interpretaciones conforme a la Constitución de otros, limitando significativamente lo que pretendía el legislador estatal básico. Algunos ejemplos permiten mostrar, casi seis años después, las reducidas consecuencias de un cambio que inicialmente se consideró trascendental.

Así, de entre las medidas para corregir el mapa local, tiene relevancia la exigencia de que exista un núcleo de población de, al menos, 5.000 habitantes para que pueda crearse un nuevo municipio por segregación, que establece el nuevo artículo 13. 2 de la LRBRL, pues se trata de un requisito relativamente claro y de fácil comprobación. Sin embargo, la interpretación de que esta exigencia sólo resulta aplicable a los procedimientos iniciados después de la entrada en vigor de la LRSAL, ha posibilitado la creación de varios municipios en los últimos años, en especial en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Por otra parte, el fomento por el Estado de la fusión voluntaria de municipios, considerada como una novedad significativa por los autores de la Ley, lo es sólo formalmente, pues los estímulos a la fusión no tienen entidad suficiente como para que realmente sean muchos los municipios que deciden unirse. Prueba de ello es que, en estos seis años, sólo se ha suscrito un convenio de fusión. Además, no se incorporó ninguna medida que corrigiera otros problemas del mapa municipal como los derivados de municipios que se confunden como consecuencia del crecimiento de las poblaciones.

También se pretendía clarificar las competencias de los Municipios, suprimiendo algunas y reduciendo el alcance de las competencias propias. Sin embargo, la intervención de las Comunidades Autónomas mantuvo el régimen competencial anterior a la LRSAL, y el Tribunal Constitucional confirmaría las interpretaciones de un texto legal confuso y equívoco que salvaban las competencias municipales preexistentes y la amplia capacidad de decisión al respecto de las Comunidades Autónomas, titular de la competencia material en servicios sociales o educación. Igualmente, y aunque la reforma pretendía limitar la intervención municipal en materias distintas de las competencias propias u objeto de delegación por el Estado o la Comunidad Autónoma, lo cierto es que los municipios económicamente saneados podrán desarrollar otras actividades destinadas a satisfacer las necesidades de la comunidad vecinal bajo su propia responsabilidad.

Por último, aunque formalmente se haya pretendido reforzar las competencias de las Diputaciones Provinciales en ciertos apartados, la aceptación de nuevas entidades locales como «equivalentes» pueden suponer en la práctica que, en las Comunidades Autónomas que cuentan con un sistema institucional propio, las entidades locales que conformen dicho sistema, especialmente las comarcas e incluso las veguerías, asuman atribuciones de las Diputaciones Provinciales. En tal caso, las consecuencias reales de la LRSAL serían todo lo contrario a ese reforzamiento de las Diputaciones, que podrían ser privadas de muchas de sus atribuciones, operándose una posible mutación

constitucional en la posición institucional de la provincia hasta ahora defendida por el Tribunal Constitucional, y cuestionada por la realidad.

En definitiva, lo sucedido con la reforma local en España pone de manifiesto que las modificaciones en aquellos ámbitos de especial trascendencia en la organización política y social del Estado como son las Administraciones locales deben realizarse de forma pausada, meditando bien las consecuencias, tomando en consideración las opiniones políticas pero también las de los técnicos, que conocen bien los límites fijados por nuestra Constitución y su máximo intérprete. Lo contrario, como ha sucedido en esta ocasión, tiene escasa utilidad, y genera confusión y desconcierto en los servidores públicos y en los ciudadanos, que asisten sorprendidos a declaraciones políticas grandilocuentes que realmente quedan en nada.

DÉCIMA CUESTIÓN

EyCE: *Abordemos ahora las competencias tributarias de las corporaciones locales con el profesorado de Derecho Financiero y Tributario. En primer lugar, pedimos opinión en torno a las competencias tributarias de los municipios.*

Respuesta: Purificación Gómez Matas. Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario.

Cuarenta años ya de gobiernos locales bajo la vigente Constitución. Es hora de celebración, pero es hora también de hacer balance.

La Constitución española no configura un modelo específico de Gobierno, Administración y Hacienda local. Establece la garantía institucional de un eslabón de la estructura organizativa del Estado – el Local— del que solo esboza vagamente algunos principios rectores. Se les reconoce como núcleos estructurales del Estado, a los que se garantiza “autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 CE). El gobierno y administración de los municipios se atribuye a “corporaciones de carácter representativo” (art. 140 CE). No obstante, necesitarán de una Ley para delimitar sus competencias (art. 142 CE), esos intereses propios que habrán de gestionar. Finalmente, para afrontar el coste de las funciones y competencias que esa Ley les atribuya, explícitamente se reconoce el principio de suficiencia financiera. Las Haciendas Locales deberán contar con medios suficientes, nutriéndose “fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas” (art.142 CE). Pero que dispongan de “tributos propios” no implica que disfruten de la libertad de crear, o suprimir, los impuestos que crean necesarios, porque solo disfrutan de la potestad tributaria que les atribuye el art. 133.2 CE. Podrán “establecer y exigir tributos” de acuerdo con lo que establece la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (actualmente, R.D. Leg. 2/2004). Y, a la postre, están condenadas al equilibrio presupuestario; no tendrán el margen de déficit estructural del que podrán disfrutar el Estado y las CCAA (art. 135 CE, tras la reforma de 27 de septiembre de 2011)

Esa indefinición constitucional, unida al propio diseño de la estructura territorial del Estado elegida en 1978, hace que las Haciendas locales no logren salir de esa agonía de sucesivas crisis de financiación que ha sido la historia de los municipios en los últimos casi dos siglos. La tan celebrada “garantía institucional”, no parece ser más que un “instrumento de resistencia pasiva”, que solo impedirá que el poder

legislativo las suprime, pero que no impide que las vacíe – de facto— de funciones o que las someta a las más diversas formas de tutela.

Tal vez sea preciso esbozar la historia reciente de la Hacienda municipal para explicar las opciones constitucionales. Y, la evolución reciente de la legislación en la materia, para afrontar la situación actual de muchos municipios, singularmente los de menos población.

La crisis de la hacienda local se convierte en lugar común desde mediados del s. XIX. Hasta esa fecha, la principal fuente de ingresos municipales venía de la gestión de los bienes patrimoniales (bienes de propios), fundamentalmente en los municipios rurales, que conseguían financiarse con el producto de la explotación agraria y ganadera o mediante el arrendamiento de sus tierras. Contaban también los municipios con otra clase de bienes (los comunales) que gestionaban los ayuntamientos para disfrute de los vecinos, lo que procuraba a estos últimos un complemento de renta, asentando a las poblaciones en el territorio. Ese modelo de Hacienda Patrimonial, fue progresivamente desapareciendo por efecto de la acción desamortizadora del Estado.

Ley General de desamortización que provoca tal transformación se promulga el primero de mayo de 1855 (Desamortización de Madoz) y, tras una breve suspensión entre 1856 y 1858, resiste el paso de los distintos regímenes y gobiernos, hasta el primer tercio del s. XX. Sus efectos, modificaron el paisaje, determinaron nuestro futuro económico e inauguraron un nuevo modelo hacendístico para los municipios, la Hacienda fiscal.

La desamortización (que afectó a los bienes patrimoniales y a muchos comunales) arruinó las haciendas municipales y no provocó el desarrollo económico de las poblaciones, frustrando cualquier expectativa que no fuera la reducción de Deuda del Estado. Para cumplir con los servicios asistenciales que ya venían cumpliendo los municipios con ocasión de crisis agrarias o calamidades públicas se incrementó la presión tributaria. La nueva Hacienda local se nutriría de impuestos sobre el consumo y del denominado “repartimiento general”, que permitía exigir a los vecinos – según su capacidad— un ingreso extraordinario, suficiente para cubrir el déficit municipal. Pero la discrecionalidad del uso de este recurso extraordinario arrojaba resultados injustos, más allá de los agravios comparativos entre localidades. Y los impuestos indirectos se mostraron escandalosamente regresivos. El sistema fiscal municipal debía necesariamente sustentarse sobre nuevos principios.

Con esta idea se aprueba el Estatuto Municipal de 1924. Se trataba de configurar una nueva estructura de recursos municipales, un sistema homogéneo, sustentado sobre los mismos principios (fundamentalmente el principio del beneficio y, de forma imperfecta, el de capacidad económica). Los ingresos municipales se agrupaban por categorías (ingresos patrimoniales, subvenciones, rendimientos de servicios municipalizados y exacciones). Entre las exacciones – además de los arbitrios con fines no fiscales— se contaban los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales. Contemplaba impuestos cedidos parcialmente (las contribuciones territoriales rústica y urbana) y recargos sobre tributos del Estado. Pero también recogía un sistema autónomo de impuestos (impuestos sobre solares, incremento del valor de los terrenos, inquilinatos, consumo de bebidas y carnes, circulación de automóviles, terrenos incultos). El estatuto de 1924 continuó recogiendo entre los impuestos el “repartimiento general”, que no se suprimiría hasta la reforma de 1945.

Las sucesivas reformas pretendieron mejorar la financiación, aun a costa de perjudicar la técnica tributaria; experimentaron con la supresión o la creación de

impuestos nuevos, pero la insuficiencia financiera se mostraba endémica, por la incapacidad recaudatoria que mostraba el sistema tributario local. La Hacienda local dependía casi enteramente de la ayuda financiera del Estado, que cada vez adquiriría mayor volumen.

Todo cambiaría con la transición democrática, porque la nueva legitimidad impulsó el establecimiento de un sistema tributario moderno, sustentado sobre los principios de justicia que hacía años venía propugnando la doctrina científica. Principios que se incorporan a la Constitución (art. 31CE), pero que, antes incluso, informan la ley que inaugura nuestro actual sistema tributario, la primera Ley del IRPF (L. 44/1978, de 8 de septiembre).

La nueva Ley trastoca el sistema tributario local, muy dependiente de los impuestos reales de producto --estatales--, a los que sustituye. Su entrada en vigor, implicaba la necesidad de articular un nuevo sistema que no dejara desatendidas las arcas locales, y se optó por la vía rápida, transformando los principales impuestos de producto en tributos municipales. Pero la Hacienda municipal precisaba su propia adecuación constitucional, puesto que la creciente asunción de competencias se topaba con la fosilización de un sistema fiscal que la había convertido en una Hacienda subvencionada. El aumento del gasto de los ayuntamientos democráticos no hacía sino incrementar la penuria de sus arcas, y solo contaban con impuestos de limitada capacidad recaudatoria y carentes de flexibilidad, por lo que eran inevitables continuas medidas de saneamiento local. La situación era tan desesperada que se le permitió a los municipios la libre fijación de tipos y el establecimiento de recargos sobre impuestos estatales. Con efectos tan disparatados y desiguales que motivaron la alerta constitucional, y el TC declarar la medida como contraria al principio de legalidad tributaria.

La Ley de Bases de Régimen Local, deja aplazada la regulación de la Hacienda en este ámbito territorial, por lo que la financiación local continúa agónica, dependiendo de soluciones de parcheo --y humillantes solicitudes de ayudas urgentes para su saneamiento-- hasta que se aprueba la Ley 39/1988, de 28 de diciembre. Que pretende dotar a los municipios de capacidad para gobernar sus respectivas haciendas, suprimiendo la tutela financiera del Estado. Fue saludada, realmente, como un gran avance. Simplificó significativamente el escenario tributario local, suprimiendo una larga lista de impuestos arcaicos -- e inasumibles a la luz de los principios tributarios-- y concretando la fiscalidad municipal en tres únicos impuestos obligatorios y dos potestativos. Mejoraba técnicamente la fiscalidad local, estableciendo claramente un impuesto sobre la propiedad (IBI), que se coordinaba con el IRPF limitando la doble imposición. Se intentó conjugar el respeto a la autonomía local con el principio de legalidad tributaria, dotando a las figura de mayor flexibilidad (fijación discrecional de tipos dentro de una banda y el establecimiento de bonificaciones potestativas). Por otra parte, las transferencias de los presupuestos estatales se automatizan, estableciéndose los criterios de Participación en impuestos del Estado. Y algo fundamental, empieza a consolidarse una cultura tributaria en cada municipio, asumiendo los ayuntamientos el coste de su discrecionalidad.

A pesar del avance, la fiscalidad local seguiría siendo insuficiente para afrontar la evolución de los gastos de este ámbito territorial. Y los criterios de distribución de las transferencias seguían primando a los municipios más poblados. Lo que nos recuerda otra reforma aplazada, la remodelación de la planta municipal en España.

La ley sufrirá posteriores reformas, intentando satisfacer directamente la demanda creciente de financiación de los grandes municipios (Ley 57/2003); incrementando el protagonismo de las corporaciones en la fijación de bases imponibles esenciales (valor catastral); recogiendo los instrumentos de compensación de la práctica supresión de algunas figuras esenciales (IAE), etc. Tantas reformas que, como suele ser habitual, la regulación de la Hacienda local ha necesitado un texto refundido, y no será el último (RD. Leg. 2/2004).

Pese a todo, la asimetría entre las competencias locales –generadoras de gasto—y unos recursos tributarios más bien rígidos, seguía estando en la base de la insuficiente financiación municipal. Había más de un agente con atribuciones constitucionales – y estatutarias— para entender del alcance y competencias de la autonomía local (Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía), pero las fuentes de ingresos permanecían sin apenas alteración (casi testimonial es el papel de la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía).

Los Ayuntamientos, la administración más próxima al ciudadano, no pueden sustraerse a la presión de sus demandas y, amparados por la LBRL, van más allá de las funciones que se atribuyen a su naturaleza y dimensión, asumiendo las denominadas “competencias impropias”, para las que no estaba prevista financiación. Pese a las limitaciones legales, muchos municipios utilizaron su Patrimonio Municipal del Suelo, para sofocar transitoriamente el dolor de sus penurias, pero las posibilidades de esta práctica irregular acabó con la crisis económica. Precisamente cuando más necesaria era la acción local, más evidente resultaba la necesidad de clarificar sus funciones, porque en la competencia por el establecimiento de más y mejores fuentes de financiación, las CCLL ostentan siempre la peor posición institucional.

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, perdió la oportunidad de mejorar la financiación local abordando valientemente el problema de la planta municipal. A cambio, degradó a los pequeños municipios a la condición de aljabas sin flechas, solo un nombre en el mapa y una fiesta patronal. El sistema tributario diseñado en la vigente LRHL, no solo exige una pacífica clarificación de competencias locales –pretendida por la L.27/2013--, también implica llegar al equilibrio presupuestario a través de una buena gobernanza, que inevitablemente exige alcanzar una dimensión adecuada para cumplir – simultáneamente-- los objetivos que justifican la misma existencia de la Corporación.

En el diseño de esta Ley, los pequeños municipios carecen de autonomía para decidir sus propias políticas en el marco reducido de las competencias que la ley les atribuye. Acudir a la Diputación provincial no es ya una exigencia de la práctica, permanecen bajo la tutela insultante de esa otra Entidad Local, que se encargará de la recaudación, gestión e inspección de sus tributos, supervisará sus planes de estabilidad y el contenido de sus ordenanzas fiscales. La situación es más penosa conforme más descende la población. La más sangrante, para los de menos de 5000 habitantes. Solo podremos hablar de autonomía municipal a partir de 20.000 habitantes, la dimensión justa – por otra parte—para una óptima prestación de servicios al ciudadano. Dimensión suficiente, igualmente, para poder asumir el coste de la reducida --pero cualificada-- plantilla necesaria para cumplir el ramillete de complejas leyes que aseguran una buena gobernanza (desde la Ley de Contratos a la Urbanística, pasando por la propia LRHL y la de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera).

La deficiente financiación municipal exige una clarificación de competencias, pero también un nuevo diseño de la planta municipal. Igualmente una modificación de la cultura corporativa, que haga preferibles las buenas prácticas de gestión pública. Eso es lo que depende de la propia corporación. Después, debería insistirse en un rediseño de los recursos, con la incorporación de nuevas figuras tributarias o la recuperación de categorías en desuso (las contribuciones especiales).

DÉCIMO PRIMERA CUESTIÓN

EyCE: *Siguiendo con cuestiones de competencias tributarias, qué poder tributario tienen las diputaciones provinciales, las otras hermanas del llamado régimen local. Nos gustaría saber también cómo ha evolucionado la suficiencia financiera de las diputaciones y cuál es la situación actual de los tributos propios de las haciendas locales.*

Respuesta: David García Guerrero. Contratado FPU de Derecho Financiero y Tributario.

El Poder Financiero es la potestad jurídica de un ente para decidir sobre sus ingresos y gastos. Ahora bien, es necesario distinguir entre Poder Financiero originario y Poder Financiero derivado, atendiendo a los apartados primero y segundo del artículo 133 de la Constitución española.

Mientras el Poder Financiero originario corresponde al Estado, ostentan un Poder Financiero derivado las Comunidades Autónomas y los Entes locales, perteneciendo a este último grupo las Diputaciones. Se habla, en particular, de Poder Financiero derivado porque se marcan dos claros límites constitucionales a esta potestad, esto es, la Constitución y las leyes, además de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera del artículo 135 de la Constitución.

Estas afirmaciones que se extraen del mencionado precepto constitucional van a ser matizadas o, si se prefiere, se les dotará de un mayor contenido que facilitará la mejor comprensión de tales conceptos, en el articulado posterior.

Así, aunque algunos autores sostienen que la distinción de Poder Financiero originario y Poder Financiero derivado no corresponde con la realidad actual, hemos de decir que no ha perdido del todo su significado, ya que el constituyente sabía que, efectivamente, había una diferencia entre la potestad financiera del Estado y la que detentan las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

Dada la amplitud del tema, nos centraremos en el Poder Tributario de las Diputaciones, que es una manifestación del Poder Financiero, pudiéndose definir como la capacidad de estos Entes locales de establecer y exigir tributos, partiendo desde una perspectiva histórica hasta la actualidad.

Con el término “suficiencia financiera” se hace referencia al principio establecido mediante el artículo 142 de la Constitución española que implica que los entes locales y, por ende, las Diputaciones, estén provistos de recursos bastantes para realizar las funciones que tienen encomendadas.

Dada la ocasión, esto es, el cumplimiento de cuarenta años de Gobiernos democráticos, se considera interesante, a la par que conveniente, analizar si este principio se ha cumplido. Ahora bien, habida cuenta de la imperiosa necesidad de brevedad, se estudiarán, exclusivamente, los tributos propios.

Así, desde la aprobación de la Constitución española en 1977 hasta la aprobación de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, los recursos tributarios propios de los que disponían las Diputaciones eran, por una parte, las tasas y contribuciones especiales y, por otra parte, el Canon sobre la Producción de Energía Eléctrica -introducido por la Ley 7/1981, de 25 de marzo-, así como recargos, a saber: el recargo sobre el Impuesto sobre Actividades y Beneficios Comerciales e Industriales; el recargo sobre el rendimiento del trabajo personal, en la parte correspondiente a profesionales y artistas; el recargo sobre el Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas; y el recargo sobre los Impuestos Especiales de Fabricación.

Pues bien, tras la reforma de 1988, el panorama en sede de tributos propios provinciales cambia. Un factor fundamental, tal y como indica la Exposición de Motivos que alberga tal reforma, se debe a la implantación en España del Impuesto sobre el Valor Añadido, ya que implica la unificación en un impuesto de todo hecho imponible que denote capacidad económica del contribuyente mediante el consumo, como índice indirecto, que tenga que ver con un empresario o profesional.

Este cambio se va a manifestar, principalmente, a través de la desaparición de todos estos recargos, sustituyéndolos por uno nuevo, que será el recargo sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas -en referencia a este impuesto, en adelante, IAE-, si bien se van a mantener las tasas y las contribuciones especiales como figuras tributarias que pueden establecer y exigir las Diputaciones.

Tras distintas modificaciones de la Ley 7/1981, de 25 de marzo, se aprueba el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales -en adelante, TRLRHL-, el cual ha sufrido también otras reformas. Sin embargo, se ha mantenido la estructura de tributos propios de los que disponen las Diputaciones.

Nótese que todas las normas que han intentado regular las Haciendas Provinciales han mencionado entre los motivos que justificaban tales reformas, entre otros, la necesidad de que sean plenamente operativos los principios de autonomía y suficiencia financiera de las Diputaciones.

Respecto de la última cuestión que formuláis, la situación actual de los tributos propios de las haciendas provinciales conviene decir que, en ámbito local, por tanto, se pueden proclamar con claridad dos principios constitucionales: la autonomía local, esto es, la personalidad jurídica plena que ostentan las Corporaciones locales, *ex* artículo 140, y la suficiencia financiera, ya mencionada *supra*, que supone, en parte, la cristalización del Poder Tributario de los Entes locales, pues el artículo 142 recoge que tales entes podrán establecer tributos propios.

Por lo que respecta a las Diputaciones, hoy en día, el TRLRHL especifica que, en cuanto a los tributos propios, podrán establecer y exigir tasas, contribuciones especiales, -también se hace referencia a los precios públicos, pero no tienen naturaleza tributaria- y un recargo sobre el IAE.

Procederemos a definir estas categorías tributarias mediante ejemplos de la Diputación de Jaén, dado el ámbito territorial en que nos encontramos, plasmados en el Estado de Ingresos ordenado por clasificación económica del Presupuesto para 2019.

Las tasas se exigirán por la realización de dos hechos imposables: bien por la prestación de servicios o desarrollo de una actividad de competencia provincial, bien por la utilización privativa o aprovechamiento especial de bienes de dominio público provincial. A título de ejemplo, en la Diputación de Jaén pueden ser destacadas la tasa

de prestación de servicios públicos básicos o la tasa de expedición de documentos, entre otros. Los ingresos estimados son, respectivamente, de 173.806 € y de 4.630 €

Las contribuciones especiales son tributos que se exigen realización de obras o por el establecimiento o ampliación de servicios. La Diputación de Jaén tiene presupuestados unos ingresos de 750.000 € por mejora y ampliación de determinados servicios en municipios como Alcalá la Real y Úbeda, entre otros.

En cuanto al recargo sobre el IAE, es menester presentar, sucintamente, este impuesto previamente y su problemática: el IAE es un impuesto local, de exacción obligatoria, que grava la realización de una actividad económica. Ahora bien, tras la reforma del año 2002, se declararon exentas a todas las personas físicas y también a todas las personas jurídicas con un importe neto de cifra de negocios no superior al millón de euros.

Así las cosas, las Diputaciones podían establecer un recargo sobre este impuesto, lo cual le permitía obtener unos ingresos importantes. Dicho lo cual, la consecuencia financiera para las arcas provinciales de las exenciones mencionadas fue más que notoria, ya que supuso una merma en sus ingresos. Esto trajo consigo también una limitación de la suficiencia financiera y, por tanto, de la autonomía local de las Diputaciones.

Para el ejercicio 2019, la Diputación de Jaén tiene previstos como ingresos por el recargo sobre el IAE un total de 2.707.432,68 €. Piénsese que los ingresos estimados para el Capítulo de Impuestos Directos son de 6.451.926,57 €, y, si queremos hacer una comparativa sumando también el Capítulo de Impuestos Indirectos a este capítulo, la cuantía asciende a 14.464.935,64 €. Ahora bien, se ha de tener en cuenta que en los capítulos mencionados de impuestos no sólo se tienen en cuenta los ingresos tributarios, esto es, en estos casos, los provenientes por recargos, sino también los ingresos cuyo origen se encuentra en las cesiones en la recaudación de ciertos impuestos del Estado a las Diputaciones.

En suma, se ha intentado poner de relieve los ingresos de naturaleza tributaria de las Haciendas Provinciales, esto es, tasas, contribuciones especiales y el recargo sobre el IAE. Sin embargo, como es natural, las Diputaciones disponen de otros ingresos no tributarios, como son los precios públicos, multas, transferencias corrientes de otros entes públicos y privados, intereses de depósitos o venta de solares, entre otros muchos. Todos ellos pretenden dar contenido y cumplimiento a los principios mencionados al principio de este epígrafe, esto es, la autonomía local y la suficiencia financiera. Continuando con la Diputación de Jaén, el total de ingresos que prevé obtener en el ejercicio 2019 es de 236.636.375,82 € por lo que puede apreciarse la escasa relevancia de los ingresos por tributos en esta Hacienda Provincial, afirmación que es perfectamente extensible al resto de Diputaciones, siendo una crítica reiterada que realiza la doctrina tributarista.

Como apunte conclusivo, conviene indicar que las Haciendas Provinciales no han gozado antes, ni gozan en la actualidad, de una suficiencia financiera tal como para poder ejercer con plenitud su autonomía local. A lo largo del periodo democrático que vivimos, gracias a la Transición, se le ha intentado dotar a las Diputaciones de recursos tributarios propios, pero los ingresos provenientes de tales figuras impositivas no han gozado de estabilidad.

Esto es así porque no han gozado de permanencia en el tiempo estos ingresos, primeramente, con los recargos sobre impuestos estatales indirectos, que quedaron suprimidos por la aprobación y exigencia del IVA por parte de la Hacienda estatal y,

después, con el recargo sobre el IAE, cuya reforma en 2002 supuso una merma de los ingresos tributarios de las Haciendas Provinciales al establecerse en la ley reguladora de este impuesto municipal dos exenciones importantes, esto es, a las personas físicas y a todas las personas jurídicas con un importe neto de cifra de negocios no superior al millón de euros.

Por otra parte, la reforma del año 2011 del artículo 135 de la Constitución supuso la plasmación de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, con el desarrollo posterior mediante la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Aunque ha habido detractores de la misma, se ha de elogiar una norma así, puesto que significa que todos los entes públicos que forman parte del Estado -en sentido amplio y no desde el punto de vista de la Administración General del Estado- tienen la obligación de ostentar unas cuentas con equilibrio presupuestario, lo que redundará en una financiación segura de los servicios públicos fundamentales y, por ende, los ciudadanos podrán gozar de ellos, quedando, así, satisfechas sus necesidades más básicas.

DÉCIMO SEGUNDA CUESTIÓN

EyCE: *En otros sectores del ordenamiento jurídico también muy presentes en el ámbito de la gobernanza local, invitamos al profesorado de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social a que nos propongan una serie de reflexiones en torno a la evolución democrática que, a su juicio, han tenido las políticas de empleo en el ámbito local.*

Respuesta: María Rosa Vallecillo Gámez. Profesora contratada doctora (acreditada como Titular) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Para hacer frente al desempleo, la política de empleo, a lo largo de los años ha individualizado su acción a fin de tener en cuenta no solo la heterogeneidad de los desempleados sino también la diversidad de los mercados locales de trabajo. Para esto, y como margo general, ha tenido que movilizar a nivel regional y local, múltiples actores de diferentes culturas profesionales que se inscriben en lógicas institucionales diferentes. Las últimas décadas no han sido suficientes para que se pueda establecer una verdadera sinergia entre los actores, pero la dimensión territorial tiene un sitio importante tanto en la concepción como en la puesta en marcha de la política de empleo.

La política de empleo ha estado históricamente gobernada por una lógica de intervención sobre las categorías de “lo público”. Este encuadramiento responde a la necesidad del Estado de acompañar socialmente el incremento del desempleo. En efecto, la heterogeneidad de los desempleados y la diversidad de los mercados locales de trabajo, posicionan al Estado delante de la necesidad creciente de individualizar la intervención de los demandantes de empleo y adaptar su intervención a la específica de los contextos locales, lo que ha supuesto la puesta en práctica de una política de territorialización sumergida en muchos casos en el desarrollo local. Esta es la razón por la que los poderes públicos han llevado lo esencial de sus esfuerzos en la aplicación de la política nacional de lucha contra el desempleo, a la desconcentración de la acción de los servicios, la globalización de la gestión de medidas y el desarrollo de los partenariados locales. Esta gestión de la territorialización se ha acentuado incluso a lo largo de los últimos años hasta el punto de que se puede comenzar a evocar hoy una

gestión local del empleo, a pesar de no existir de facto en nuestro país, una descentralización hacia lo local.

El papel del nivel local en la regulación y provisión del empleo y de los servicios sociales es una proclamación que hunde sus raíces en la historia del siglo XX con la introducción en el Estado del Bienestar de los problemas de desempleo y pobreza como problemas sociales. Tradicionalmente las actuaciones contra la pobreza habían sido una obligación de los municipios, sin embargo, la inclusión laboral y las fórmulas primarias de prestación por desempleo, se organizaban por una pluralidad de actores sociales, identificados mayoritariamente con sindicatos y gremios, que actuaban atendiendo a los específicos requerimientos de las economías locales.

A lo largo del siglo XX, el enfoque local de las políticas sociales y de empleo fue radicalmente transformado por la emergencia de los mercados de trabajo nacionales y los sistemas de protección social de manera que, la inserción laboral, la formación profesional, la protección del desempleo y los beneficios sociales se proveían desde el nivel centralizado nacional y se financiaban por las cargas impositivas que respondían al principio de solidaridad universal y, por tanto, se justificaba la gestión desde este ámbito local.

Tengo la impresión que la cuestión propuesta es una historia interminable de desencuentros en lo que respecta a las competencias de lo local en política de empleo. Que no exista una segunda descentralización, es decir, ese traspaso de competencias a las entidades locales para convertirse, no solo en ejecutoras, sino en provisoras de las políticas de empleo, no significa que el ámbito local no tenga su propio protagonismo. La llamada segunda descentralización comenzó su andadura en la asamblea extraordinaria celebrada en La Coruña en 1993 por la FEMP, donde se acuñó la locución “pacto local”. Este foro debatió sobre la necesidad de clarificar cuestiones competenciales de las Entidades Locales, sin generar ningún proyecto concreto. La cuestión se retomó dos años más tarde con el fin de crear la Comisión para el Pacto Local que elaboraría el documento denominado “Bases para el Pacto Local”, basado en la idea de que la Administración Local debe intervenir más en el Estado autonómico y debe ser su administración ordinaria o común en virtud del principio de subsidiariedad. En el esquema establecido, la pretensión es pasar de una globalización de la financiación de las medidas a una gestión de la territorialización estratégica de la política de empleo. Se trata, por una parte, de desconcentrar la acción de los servicios de empleo, distinguiendo entre distintos niveles de intervención: nacional, gestión a nivel de comunidades autónomas y puesta en marcha local y, por otra parte, apoyar la intervención del Servicio Público de empleo y la puesta en marcha de políticas de empleo a nivel local sobre la producción de diagnósticos y de planes de acción local.

Estos desajustes o esta cierta desincronización afectan a la puesta en marcha de la dimensión territorial de la política de empleo. Es a nivel local donde pueden experimentar nuevas formas de mediación entre ofertas y demandas, donde se pueden ensayar nuevas propuestas de apoyo a las iniciativas, donde se puede aprovechar la comunicación directa entre agentes públicos, empresariales, sindicales y asociativos y donde se facilita la introducción de la componente territorial en el principio de proximidad y, en consecuencia las posibles nuevas actividades generadoras de empleo se conciben como un ámbito fuertemente vinculado a actividades que se desarrollan en territorios delimitados. De ahí las potencialidades para su aplicación a escala local.

La cuestión competencial, ya desde los inicios, se planteaba por la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OCDE) y parte de la base

de que cada Estado conoce, sin género de dudas, mejor que nadie, las necesidades organizativas de sus propios servicios públicos de empleo, siendo la tendencia general en aquellos Estados con menores índices de desempleo y mayores índices de colocación, la de dotar de más competencias a las oficinas locales de empleo de manera que estas, desde su situación de proximidad a los usuarios, puedan ofrecer coherencia e implementar de la manera más competitiva y coordinada posible, el entramado de funciones de estos servicios.

En materia de evolución de las competencias locales de empleo, y partiendo de una realidad pre-normativa, aunque los inicios de la dimensión territorial de la política de empleo se remontan a los años 50, la concepción actual no tuvo su origen en el establecimiento de convenios de colaboración entre el extinto INEM y el Ministerio de Trabajo para desarrollar actuaciones en las Comunidades Autónomas como una encomienda de gestión. Se pretendía de ese modo, adaptar las políticas de empleo que con carácter general se diseñaban en el Gobierno Central, a las particularidades del desempleo de cada una de las Comunidades Autónomas.

Desde el principio de los años 80 ya se realizaban actuaciones relacionadas con la política de empleo y el desarrollo local en algunos municipios. En muchos de los casos, las actuaciones devenían como consecuencia de la puesta en marcha de una acción relacionada con las políticas de empleo. Casi siempre el origen para la creación de un departamento, una concejalía, un organismo de carácter municipal eran la puesta en marcha de una escuela taller.

A partir de ahí, el resto de políticas que iba implementando el INEM y eran ejercidas por corporaciones locales u organismos territoriales – Agentes de Empleo y Desarrollo Local, Convenios INEM-Corporaciones locales – suponían un importante cambio de perspectiva, pues se sustentaban sobre una concepción del territorio como factor de desarrollo.

El siguiente paso se produce el 1998, cuando las CCAA comienzan a elaborar sus propias políticas de empleo en el marco del artículo 148.1.13 CE, relativo al desarrollo económico. La política de empleo autonómica es, por tanto, homogénea en cuanto al conocimiento de la misma, pero no en los contenidos, normas o programas que se diseñan, ni en la aplicación de estos.

A pesar del poco protagonismo que se otorga a las Corporaciones Locales en el diseño y aplicación de políticas – los Planes Nacionales de Acción para el Empleo, posteriormente los Planes Nacionales de Reforma y actualmente la Estrategia Española de Empleo y los Planes Anuales de Política de Empleo, no reconocen su participación en la elaboración de los mismos, cuando son en la mayoría de los casos, sus ejecutores.

Centrándome ahora en realizar un esbozo normativo de las competencias de las entidades locales en materia de empleo, es evidente que aproximarse al tratamiento constitucional del modelo de ordenación de los territorios de la regulación socio-económica, en aras de un modelo óptimo de gestión del empleo y con el fin de conseguir el equilibrio territorial y la cobertura requeridos, exige partir del carácter de derecho social que la norma de normas – la Constitución Española - atribuye al empleo, si bien en la forma ambigua de principio rector de la política económica y social – art. 25 en relación al art 40 -. Ahora bien, como derecho social de prestación que es, de poco servirá su reconocimiento sin un conjunto de garantías suficientemente efectivas que lo actualicen, que lo hagan real, creíble para el ciudadano y para la sociedad, lo que ahora difícilmente sucede. En consecuencia, es necesario en el plano de las garantías dirigirse

al modelo de articulación del conjunto de prestaciones y servicios orientados a proveerlo.

En este sentido, el análisis del modelo de servicio público que se presenta en la constitución ha de realizarse a partir de los artículos 35 y 40 CE. El artículo 35.1 señala *“todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo”*. El art- 40 CE establece que *“los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo”*. Si relacionamos ambos artículos se deduce que la consecución del pleno empleo pasa por el establecimiento de un Servicio Público de Empleo como un instrumento más. El derecho al empleo es el derecho de un empleo real y presupone instrumentos o garantías para su institucionalización. Entonces, es en su configuración un derecho no solo reconocido, pese a su carácter difuso y evanescente de la técnica del principio rector, sino también garantizado, aunque sus garantías sean insuficientes hasta el momento, e ineficaces.

En un sentido parecido, se expresa la Estrategia Española de Empleo, que no recoge competencias expresas en la elaboración de la misma al ámbito local, pero si otorga una especial importancia a este a lo largo de su texto, expresando *“la Estrategia Española de empleo, como referente común a las iniciativas de empleabilidad, debe contribuir a una mayor cooperación entre los distintos niveles administrativos y territoriales, incluyendo la relación público-privada y considerando el papel de las administraciones locales”*.

La ley no incluye la dimensión local en el Sistema Nacional de Empleo. Sin embargo, a los Servicios Locales de Empleo, entendidos como aquellos puestos en funcionamiento por las entidades locales y encargados de la gestión de las políticas de empleo y desarrollo local, no significa que se le esté negando su participación. Realiza un claro homenaje, puramente formal, a la Estrategia Europea de Empleo, reconociendo las obligaciones a que esta somete. Sin embargo, esta participación no está expresamente regulada ya que al ámbito local solo se refiere el art. 4 al tratar *“la dimensión local de la política de empleo”*, y señala que esta dimensión ha de tenerse en cuenta para favorecer y apoyar las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local. Se indica también que *“los Servicios Públicos de Empleo de las CCAA serán los responsables de trasladar al marco del Sistema Nacional de Empleo, la dimensión territorial de las políticas de empleo y determinar en su caso, la representación de las entidades locales en los órganos de participación institucionales de ámbito autonómico”*. Es un artículo genérico e insuficiente, que delega la responsabilidad de tenerlas en cuenta en las CCAA. El principio de proximidad que se advierte en el desarrollo del Derecho del Empleo, así como el principio de descentralización local que parece inspirar el futuro de las reformas del estado, no han tenido aquí influencia alguna en un plano formal, manteniéndose el esquema dual de distribución de competencias afirmado en la CE.

No obstante, los conceptos competenciales hemos de ordenarlos en función de los postulados constitucionales. La doctrina clásica predicaba la existencia de unas competencias propias y de unas competencias delegadas, según la cual y siguiendo el esquema constitucional, las competencias de establecían con esa clasificación. Las

propias correspondían a las competencias exclusivas de ente local, mientras que las delegadas las ejercía como entes jerárquicamente sometidos a las Administración del Estado. Pero la realidad en nuestro país es bien distinta y los entes locales no tienen intereses diferenciados de los del resto de las administraciones públicas. Por eso en las competencias propias de los entes locales hay quien opina que se ha de traducir su posición de autonomía institucional derivada de un estado constitucionalmente descentralizado. Esto en coordinación a su vez con las competencias de los demás entes públicos, sobre todo en materias como las políticas de empleo, que son materias en las cuales todos los poderes públicos están llamados a intervenir. Pero también cuenta con competencias delegadas en las que el ente local aparece como un elemento de la organización del Estado.

Por último, unas breves palabras en torno a las estructuras e instrumentos locales de promoción del empleo, las cuales vienen siendo desarrolladas desde mediados de los 80, se han centrado en el territorio – actuaciones territoriales - y en la innovación – actuaciones experimentales -. Esta distinción pone el acento en las siguientes actuaciones que se caracterizan por:

- Plantear lo local como el espacio más idóneo para la toma de decisiones en todas aquellas materias que más directamente afectan a la ciudadanía.
- Tratar de combatir el desempleo, o mantener el empleo, de forma integrada, es decir, combinando acciones y políticas propias de la intermediación, de la formación y del fomento del empleo, de modo que la suma de todos ellos multiplique sus efectos en el ámbito territorial en el que se apliquen.
- Buscar la coordinación de todos los agentes implicados de forma que cada uno de ellos aporte recursos y actuaciones en función de sus competencias y disponibilidad

La caracterización del papel de las entidades locales se vincula a su escasa capacidad de intervención en la planificación o la definición de las estrategias, al participar de manera residual en los órganos de gestión de los Servicios Públicos de Empleo, aunque de manera continuada a través de sus órganos de representación – Federaciones de Municipios – den muestras de su voluntad de intervención en este ámbito de especial interés para la ciudadanía, y en el que quieren constituirse, como ya hemos comentado, en referente, por ser el que busca el administrado con carácter prioritario para la resolución de sus problemas, supeditada a la autonomía municipal al carecer de recursos para desarrollar actuaciones por cuenta propia, o a la cláusula de delegación competencial que prevé el art. 27.1 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, en cuyo caso es una administración competencialmente superior la que fija las condiciones.

Esta adaptación que han tenido que llevar a cabo las entidades locales para intervenir en las PAE, ha ido configurando la creación de toda una serie de estructuras de empleo y desarrollo local – organismos autónomos, sociedades, patronatos, áreas municipales...- cuyo objeto de actuación preferentes son las PAE.

Un listado de las estructuras que operan en los territorios, nos puede ayudar a situar el contenido de estas políticas:

- Planes de empleo local
- Agencias de Desarrollo Local
- Observatorios Locales de Empleo
- Iniciativas Locales de Empleo

- Observatorios de Desarrollo Local
- Pactos Locales por el Empleo
- Unidades Locales de gestión del empleo
- Servicios de información y empleo
- Servicios de gestión del empleo
- Programas de formación ocupacional y de empleo-formación (Escuelas Taller y Talleres de Empleo)
- Iniciativas de promoción económica dirigidas a la revitalización del tejido productivo y comercial
- Programas de igualdad de oportunidades

Y es que, en España, aunque la municipalidad ha gozado siempre de unos amplios niveles de autonomía y autogobierno, presenta, sin embargo, importantísimas carencias en lo que toca a la organización jurídico-normativa de un entramado local de servicios de empleo. Además, sería conveniente una revisión de estas cuestiones para solucionar las situaciones de desorden de actuaciones que provoca, desde hace décadas, solapamiento de actuaciones, abandono de gestiones clave... Para la eficacia de la colocación, los entes locales tienen un papel fundamental que jugar. Además, la progresiva introducción en determinados procesos, como la intermediación, de las nuevas tecnologías, hace necesaria una actualización completa y revisión de la política de empleo, en la que el ámbito local debería tener un mayor protagonismo.

DÉCIMO TERCERA CUESTIÓN

EyCE: *Tratemos ahora con el profesorado de Derecho Civil un tema transversal y que recientemente viene ocupando los espacios competenciales de las corporaciones locales, y no es otro que el asunto de la gestión por los entes locales de la discapacidad. ¿Cómo ha evolucionado este aspecto? ¿Cuál es actualmente su régimen jurídico en el ámbito local?*

Respuesta: Vanesa Sánchez Ballesteros. Profesora de Derecho Civil.

Para comenzar, cuando hablamos de discapacidad, habría que detenerse y mirar hacia atrás, porque a lo largo de la historia ha permanecido su tratamiento casi inmóvil, sin embargo, en este último siglo, se ha vislumbrado un cambio importante, no sólo desde el punto de vista etimológico, sino en su tratamiento, su integración y protección.

En un segundo lugar, sería conveniente reflexionar sobre el concepto de discapacidad que ha llegado hasta nosotros y su evolución, no siendo el término utilizado actualmente, con las connotaciones protectoras e integradoras el que le impregnaba como tónica general, en momentos anteriores.

Si partimos del primer concepto comúnmente asignado para aquellas personas que sufrían algún deterioro de sus capacidades físicas y psíquicas, que les limitaban en el ejercicio de su vida cotidiana y que necesitaban una ayuda externa para su consecución, lo identificamos como minusvalía. La Real Academia de la Lengua Española (RAE) define la minusvalía como “el detrimento o disminución del valor de algo, así como la discapacidad física o mental de alguien por lesión congénita o adquirida”. Quizás en esta última acepción podemos encontrar una definición que se

puede entender como la descripción de una situación personal con necesidad de atención, sin atentar contra la dignidad de la persona en cuestión. Sin embargo, la primera definición, al relacionar las capacidades personales como el detrimento o disminución del valor, no parece indicar su correspondencia en cuanto a personas con necesidad de atención nos referimos, de tal modo que no sería del todo precisa, e incluso podría considerarse hasta inadecuada. Asimismo, la RAE, define discapacidad como “persona que no puede realizar ciertas actividades debido a la alteración de sus funciones intelectuales o físicas”, definición que sin lugar a dudas, es más atenta que la anterior, por ser apropiada a la situación real del ciudadano, y por tanto, es el término elegido para tal situación.

En cuanto a su evolución, y para no remontarnos a tiempos remotos, y para comprender la evolución de su terminología, miraremos hasta los inicios del siglo XX, donde el concepto de discapacidad comienza a tornarse desde un punto de vista asistencial, abandonando paulatinamente el concepto segregador y estigmatizante y, por tanto, discriminatorio. A partir de este momento, los Estados se implican creando instituciones orientadas a la protección, y más concretamente, tras la II Guerra Mundial se constituyen las primeras asociaciones formadas por personas con discapacidad y sus familias, con el objetivo fundamental de defender sus derechos.

Posteriormente, y gracias a la configuración de los Estados democráticos, la concepción estigmatizadora de la discapacidad va desapareciendo de tal modo, que evoluciona hasta su terminología, dejando de llamarse minusvalía para convertirse en discapacidad a día de hoy.

Partiendo de este concepto, ya se puede entender su evolución y transformación histórica de tal situación de afección de las capacidades de la persona en los ordenamientos jurídicos a nivel global, y el cómo y porqué se ha ido desarrollando. Así pues, se puede comprender el proceso de inclusión social en la sociedad, dejando a un lado el trato marginal recibido como protección derivada de la beneficencia y carácter residual, para convertirse día a día, en un sector prioritario de nuestra sociedad, digno de especial protección y cuidado.

Centrándome ahora en su regulación jurídica, ésta parte de la necesidad de dar una respuesta a aquellas personas con necesidades especiales, atendidas, en un principio, por instituciones sin ánimo de lucro, (Cáritas, beneficencia, etc.) siendo excluidas y rechazadas desde el ámbito de poder de los gobiernos. Es pues, y gracias a la configuración de los Estados democráticos cuando se aborda la necesidad de configurar una normativa adecuada y estable sobre discapacidad, capaz de abarcar, de reconocer, e integrar a este colectivo tan maltratado y olvidado a lo largo de la historia.

En España, nuestra Constitución Española de 1978 recoge tanto en su preámbulo, como en el articulado, la necesidad de garantizar la convivencia democrática y la de establecer un orden económico y social justo. Asimismo, el texto recoge la necesidad de protección suficiente por parte de los poderes públicos, para que todos los ciudadanos estén asistidos ante situaciones de necesidad, promoviendo además, su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atiendan problemas específicos de salud, entre otros.

Las Comunidades Autónomas, a través de la aprobación de sus Estatutos de Autonomía, inciden en esta necesidad de protección a la ciudadanía, promoviendo la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos a través de la integración social.

A partir de aquí, la legislación que se produce al respecto se sucede una tras otra progresivamente, impregnada de tales ideales integradores y protectores sobre la

discapacidad. La Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, se configura con la misión principal de llevar a cabo el mandato recogido en la Constitución Española, sobre integración, rehabilitación y tratamiento de este colectivo desfavorecido hasta la fecha.

Seguidamente, se dicta la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de bases de Régimen Local, asignando al municipio, el ejercicio de competencias propias del Estado y las Comunidades Autónomas en diversas materias, entre ellas, las de evaluación e información de situaciones de necesidad y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de inclusión social. Es el preludio del reconocimiento, por parte del Estado, de la necesidad de dotar un sistema de protección social local, atribuyendo a los Entes Locales, las competencias necesarias para llevar a cabo dichas capacidades derivadas, evidentemente, del principio de proximidad.

Posteriormente, se aprueba la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, estableciendo la regulación de las acciones encaminadas a la protección de la salud, sus prestaciones públicas y sus estructuras, con una organización de sus servicios instituidas por las distintas comunidades autónomas de forma descentralizada.

No obstante, su regulación se culmina, cuando nace el Plan Concertado de 1988, desarrollando un acuerdo entre la Administración Central, Comunidades Autónomas y Entes Locales, haciendo posible una red básica de servicios sociales públicos. Será el Estado, a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el que comparta sus competencias al respecto, con cada Comunidad Autónoma, a través de convenios administrativos de cooperación económica y técnica con los Entes Locales. Y serán éstos últimos los encargados de llevar a cabo este “Plan Concertado para el Desarrollo de las Prestaciones Básicas de Servicios Sociales Locales”, con el cometido fundamental de garantizar a este colectivo la información, orientación, ayuda a domicilio, alojamiento y convivencia; prevención e inserción social a través de las instituciones locales. Se lograba, por primera vez, un sistema básico de servicios sociales. Este Plan Concertado estructuraba la atención social municipal en dos niveles: un primer nivel de Servicios Sociales dirigidos a toda la población (recibiendo diferentes denominaciones: S.S. de Base, S.S. Comunitarios, S.S. Generales, S.S. de Atención Primaria), integrando prestaciones básicas y específicas; y un segundo nivel, Servicios Sociales dirigidos a colectivos específicos de población, denominados también Servicios Sociales Especializados, identificándose por las características de los grupos de los usuarios protegidos. En definitiva, los objetivos de este Plan serían: los de garantizar los servicios sociales para todos; proporcionar servicios sociales de calidad y adecuados a las necesidades; cooperar con las corporaciones locales en materia de servicios sociales, etc.

Siendo éstos los inicios de la protección minusvalía-discapacidad en el entorno municipal institucional, llega hasta hoy, tras cuarenta años de gestión de discapacidad en el municipio, adaptándose paulatinamente a las progresivas legislaciones sobre la materia, tales como: “el Plan Gerontológico Nacional” de 1992; declaración de Directivas Comunitarias, tales como la Dependencia en 1998, de Igualdad de Trato en el Empleo y la Ocupación; Ley 51/2003 de Igualdad De Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad; Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006 (ONU); Ley 39/2006 de Protección a la Situación de Dependencia; Ley 49/2007 de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad; Ley 26/2011 sobre los Derechos de las Personas con

Discapacidad; Texto Refundido de Derechos de las Personas y de su Inclusión Social, de 2013; etc.

Llegado a este punto y revisada parte de la normativa al respecto, como un breve apunte conclusivo, tengo el convencimiento de que esta regulación, tanto Europea como Estatal, se manifiesta a través de colaboraciones Autonómicas, y Locales, configurando a los municipios en los verdaderos artífices de las acciones sociales. Llegó, por tanto, a través de los Planes Concertados, la realidad y efectividad del Estado de Bienestar al conjunto de la ciudadanía, cumpliéndose hasta el día de hoy, más de 40 años de su ejercicio en estrecha colaboración, dedicación y evolución. Todo ello sin olvidar, que este cometido no puede quedar inmóvil, pues debe de mantenerse vivo, adaptándose continuamente a la realidad social y a nuevas iniciativas de mejora. Para terminar, y recordando los resultados del primer Plan concertado, solo mencionar el aspecto más destacado de su funcionamiento en relación al tema que nos ocupa, pues declara que son los Ayuntamientos los concededores de las necesidades y es allí, en el municipio, dónde deben centrarse las prestaciones de los servicios sociales por el principio de proximidad.

DÉCIMO CUARTA CUESTIÓN

EyCE: Planteando un debate con el profesorado de Derecho Eclesiástico del Estado, nos preguntábamos sobre el factor religioso en un Estado aconfesional, como es el español, en el que todavía la simbología religiosa tiene tanta presencia en la vida local.

Respuesta: Ángel López-Sidro López. Profesor Titular de Derecho Eclesiástico del Estado.

La Constitución de 1978 (CE) alteró profundamente el marco jurídico relacionado con el factor religioso en España, y sus cambios tuvieron repercusión en todos los ámbitos, también a nivel local. Pasar de un régimen de confesionalidad a uno aconfesional (art. 16.3 CE), y sobre todo el establecimiento de la libertad religiosa como piedra angular del nuevo sistema (art 16.1 CE), como es propio de un Estado de Derecho, serían hitos determinantes de las nuevas sendas.

Una cierta idea de laicidad se postulaba como decisiva cuando se insistía, por ejemplo, de la secularización y pérdida del carácter católico de los cementerios. Pero lo que se introducía realmente era una noción de aconfesionalidad o laicidad positiva que «veda cualquier tipo de confusión entre fines religiosos y estatales» (STC 46/2001), sin impedir la colaboración entre las dos esferas. Así, la posterior cooperación con las confesiones, también consagrada constitucionalmente (art. 16.3 in fine CE) dio lugar a acuerdos con las confesiones minoritarias en la simbólica fecha de 1992, en los que quedó reconocido, por ejemplo, a las Comunidades Islámicas pertenecientes a la Comisión Islámica de España, el derecho a la concesión de parcelas reservadas para los enterramientos islámicos en los cementerios municipales, así como el derecho a poseer cementerios islámicos propios (art. 2.5 de la Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España), derecho que igualmente se reconoció a la comunidades judías. Con ello se puso de manifiesto que la libertad religiosa era la prioridad, y que la aconfesionalidad se

interpretaría en clave de cooperación. Lo que el Tribunal Constitucional calificó como laicidad positiva.

El reconocimiento de libertad religiosa en España supondrá medidas recogidas en forma de distintos derechos en la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980. Entre ellos, algunos remiten a las competencias de la administración local, ya que los lugares de culto, por ejemplo, están sujetos al Derecho urbanístico, en el que se contemplan las licencias municipales. Esta forma de ejercitar la libertad religiosa a nivel comunitario suele encontrar pocas trabas, pues lo común es exigir licencias estrictamente urbanísticas para las edificaciones dedicadas al culto religioso; sin embargo, en los últimos años se han dado algunas tensiones puntuales respecto de supuestos asociados al aumento de la inmigración.

Otra cuestión con protagonismo municipal ha sido la de la presencia en el espacio público de símbolos de carácter religioso. En los casos de símbolos estáticos, los ayuntamientos han podido actuar con más libertad a la hora de decidir el mantenimiento o retirada de un determinado símbolo religioso (generalmente cruces) presente en el espacio público. Es paradigmático el caso resuelto por la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N° 3 de Zaragoza, de 30 de abril de 2010, en la que «la cuestión que se suscita es dilucidar porqué este Juzgador debe prohibir al Ayuntamiento de Zaragoza que tenga un crucifijo en su salón de plenos. De esta forma, se plantea el siguiente interrogante: ¿existe alguna norma jurídica vigente en el ordenamiento jurídico español que prohíba a una corporación municipal tener un crucifijo con un relevante valor histórico y artístico en el salón de plenos del Ayuntamiento? [...] La conclusión sobre este particular resulta inconcusa: no existiendo una norma jurídica vigente que prohíba a la Corporación Municipal mantener símbolos de carácter religioso, sobre todo cuando se trate de símbolos con relevante valor histórico y artístico, como sucede en el caso que nos ocupa, no es dable a este Juzgador impedir que la voluntad mayoritaria de la misma decida en uno u otro sentido».

Sin embargo, en el caso de los símbolos indumentarios las actuaciones municipales han sido corregidas por los tribunales. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2013, que admitía la impugnación de la ordenanza municipal del Ayuntamiento de Lleida que había prohibido la posibilidad de vestir el velo integral en el espacio público, afirmará: «La competencia del Ayuntamiento para regular sus servicios y la convivencia en el ámbito del Municipio, incontestable, [...], no puede suponer que, al ejercitar las competencias que dichas normas le confieren, pueda hacerlo prescindiendo de los límites constitucionales que le impone el respeto del derecho fundamental de libertad religiosa, proclamado en el art. 16.1 CE». En este interesante caso, el Tribunal Supremo recuerda la afirmación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de que el papel del Estado es el de «conciliar los intereses de diversos grupos y garantizar el respeto de todas creencias», a cuenta de que la sentencia recurrida había señalado que la presencia del burka en las calles era perturbadora, lo que le llevó a decir: «Por lo demás, la perturbación en nuestra cultura occidental afirmada en la sentencia, si es que en realidad existiera, no podría justificar que un órgano del poder público, cual es sin duda un Ayuntamiento, dado el papel que constitucionalmente le atribuye el art. 9.2 CE, solventase la fricción cultural que esa perturbación manifiesta». Esto es, la misión de los ayuntamientos, como poderes públicos locales, no es la de poner trabas u límites a la libertad religiosa, sino la de promover el ejercicio de este derecho fundamental para que sea pleno y remover los obstáculos que puedan impedirlo.

A nivel local se vive de cerca el ejercicio cotidiano de la libertad religiosa, y las manifestaciones populares de la fe se han visto ayudadas del mandato de cooperación que la Constitución dirige a los poderes públicos. Muy significativos han sido, en este sentido, los numerosos acuerdos de cooperación para la conservación del patrimonio eclesiástico suscritos entre ayuntamientos y obispos, que han permitido la rehabilitación o restauración de bienes de valor histórico y artístico. Asimismo, los lugares de culto y edificios destinados a actividades religiosas se han beneficiado, impulsando de esta manera también el ejercicio de la libertad religiosa, de medidas fiscales favorables a nivel municipal, como puede ser la exención del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, de la que disfrutan, además de otras entidades, las confesiones religiosas con acuerdo de cooperación en España (católicos, evangélicos, judíos y musulmanes).

Finalmente, hay que decir que el balance de cuarenta años de libertad religiosa ha dado lugar a una sociedad más plural, también en lo religioso, con la que las autoridades locales tienen que tratar. Así, el Ayuntamiento de Madrid presentó en diciembre de 2018 el primer manual de gestión policial de la diversidad religiosa, cuyo presupuesto es el desconocimiento de los funcionarios de una realidad cada vez más variopinta. La gestión cotidiana de la diversidad religiosa se presenta, de esta forma, como el gran desafío para los gobiernos locales en relación con el factor religioso.

DÉCIMO QUINTA CUESTIÓN

***EyCE:** Queríamos cerrar este foro de debate sobre los cuarenta años de gobiernos municipales mirando a Europa, y preguntando a los compañeros de Derecho Internacional Público cuál ha sido la participación de las corporaciones locales en los asuntos europeos, la importancia de la Carta Europea de Autonomía Local, y la significación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.*

Respuesta: Juan Manuel de Faramiñán Gilbert. Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales.

La Carta Europea de Autonomía Local constituye un paso importante en el reconocimiento de las Entidades Locales como uno de los pilares fundamentales del sistema democrático. No en vano se ha señalado que los ayuntamientos han sido y siguen siendo “escuelas de democracia”, ya que se trata de ideales y principios que son patrimonio común de los Estados miembros del Consejo de Europa en cuyo seno se gesta esta Carta.

En este marco constitutivo, la ciudadanía representa el eslabón final de la cadena de representación política y, por tanto, se reclama para ella el derecho a participar de la gestión en los asuntos públicos. El Preámbulo de la Carta Europea indica que éste es un principio democrático “común a todos los Estados miembros del Consejo de Europa”.

No obstante, a mi entender, no podemos captar el alcance de los requisitos que se establecen en la Carta del Consejo de Europa sin tener, también en cuenta, el Tratado de Lisboa de la Unión Europea, en las que en ambas instituciones España es Estado miembro.

Esta premisa, que se recoge en estas instituciones europeas, determina que los Estados miembros se encuentran comprometidos a dotar a sus entidades locales de

competencias efectivas que confieran a la ciudadanía de una administración eficaz y, sobre todo, cercana a los individuos.

Con esta idea de “cercanía”, quiero referirme al principio de subsidiariedad que se refleja con claridad en el marco institucional de la Unión Europea y que en el artículo 5 del TUE del Tratado de Lisboa, se establece que este principio debe aplicarse junto con el principio de proporcionalidad. Determinando que los países de la Unión Europea en la delimitación de sus competencias, en este caso compartidas entre la Unión y sus Estados miembros, debe regirse de forma genérica por el principio de atribución y de manera específica por la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad.

Por lo que respecta al concepto de rige el principio de atribución se considera que la Unión Europea actúa dentro de los límites de las competencias que le han sido atribuidas y transferidas por los Estados miembros en marco de los Tratados constitutivos. Por tanto, por lo que respecta al principio de subsidiariedad, en aquellos ámbitos que no sean de competencia exclusiva de la Unión, ésta sólo intervendrá en la medida en la que la acción pretendida no pueda ser alcanzada de modo suficiente por el Estado miembro; ya sea a nivel central, regional o local, dado que estamos ante un fenómeno de carácter supranacional. En estos casos, la Unión Europea deberá justificar que es necesario y más eficaz actuar a nivel comunitario.

En caso contrario, corresponderá a las autoridades nacionales llevar a cabo los objetivos de la acción propuesta aplicando, entonces, el principio de subsidiariedad. En este sentido, serán los Parlamentos nacionales los que deberán velar por el respeto en la aplicación de este principio de subsidiariedad y comprobar que cuando sea la Unión la que deba actuar, se aplique, en estos casos, el principio de proporcionalidad con el fin de que la forma y la acción de la Unión no excedan de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado.

Del mismo modo y volviendo al texto de la Carta Europea del Consejo de Europa, hay que tener presente que la defensa y el fortalecimiento de la autonomía local en los distintos países europeos representa una de las claves de la descentralización del poder que es uno de los pilares del modelo democrático. La Carta insiste en la necesidad de entidades locales que puedan acceder a una importante autonomía competencial y a los medios necesarios para el cumplimiento de su misión.

Entrando ahora en el análisis más específico de los contenidos de la Carta convengo que se analice el tenor de su artículo cuarto en el que define lo que debe entenderse como el “alcance de la autonomía local”. En esta línea se indica que si bien las competencias básicas de las entidades locales, en los Estados, vienen fijadas por la Constitución o por la Ley, ello no es óbice para que se considere la posibilidad de dotarlas de competencias y poderes específicos para ciertos objetivos concretos y que en el marco de la subsidiariedad puedan alcanzarse determinados objetivos de un modo más eficaz para la ciudadanía.

Se recalca, en este artículo cuarto, que el ejercicio de las competencias públicas, de un modo general, debe incumbir, preferentemente, a las autoridades más cercanas a los individuos, siguiendo así el criterio del principio de subsidiariedad que estoy comentado. Por tal razón, si determinada iniciativa no se encuentra atribuida a otra autoridad estatal, correspondería a la entidad local el ejercerla, siempre de conformidad con la Ley y teniendo en cuenta, en todo momento, la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia y economía. Esto obliga a que las

competencias atribuidas a las entidades locales sean claras, plenas y completas y no se encuentren limitadas por otra autoridad ya sea central o regional.

Dentro de este mecanismo de atribuciones, cuando se produzca una delegación de poder por parte de otra autoridad central o regional, la autoridad local no debería encontrarse mermada en su ejercicio y tener la capacidad de adaptarlo a las condiciones locales propias de su medio. Incluso, el artículo citado prevé que éstas deban ser consultadas cuando se elaboren programas de planificación y decisiones que les afecten de manera directa.

Para Antonio Javier Ferreira Fernández, la Carta Europea de Autonomía Local, ha sido el primer tratado internacional, y por tanto de carácter vinculante, “que garantizó los derechos de las corporaciones locales y de sus autoridades electas, culminando así la ingente labor de análisis y deliberación, que, durante años, se produjo entre los diferentes Estados, integrados en el Consejo de Europa”⁶.

A continuación, considero importante analizar, al menos sinópticamente, la arquitectura de la Carta Europea que se estructura con un Preámbulo introductorio y tres Partes desarrolladas en un abanico de dieciocho artículos.

En su primera Parte, redactada de los artículos 1 al 11, se establecen las Disposiciones Sustantivas y Principios que deben regular la autonomía local. Hay que tener en cuenta que de forma categórica se indica la necesidad de que los Estados convengan en desarrollar el fundamento constitucional y legal de los poderes atribuidos a las corporaciones locales (artículo cuatro). Se hace referencia, también, a la protección de los límites territoriales locales, a la adecuación de las estructuras y de los medios administrativos y a los cometidos de las corporaciones locales. Se hace especial incidencia en la importancia del control administrativo en base a que dicho control debe tener como objetivo el respeto a la legalidad y a los principios constitucionales y se insiste sobre el respeto al principio de proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que se pretenden salvaguardar (que se reseña en el artículo ocho y que combina con el principio de atribución de competencias a las autoridades locales reseñada en el citado artículo cuatro). Se recuerda, también, la necesidad y el derecho de las corporaciones locales a disfrutar de recursos propios y suficientes de los que pueda disponer libremente para el ejercicio de sus competencias.

⁶ FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J., “La Carta Europea de Autonomía Local: orígenes y perspectivas” *Dereito Vol.25, nº Extraordinario: 13-20* (2016) ISSN 1132-9947. Recuerda el citado autor que “fue redactada por un comité de expertos gubernamentales, bajo la autoridad del Comité Directivo para las Cuestiones Regionales y Municipales, sobre la base de un proyecto propuesto por la Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales de Europa. Quedó abierta a la firma, como convenio, por los Estados miembros del Consejo de Europa, el 15 de octubre de 1985. Fue ratificada por el Estado español el 20 de enero de 1988 (Boletín Oficial del Estado de 24-2-1989), excepto en lo que se refiere al apartado 2 del artículo 3, relativo a la elección directa de todos los miembros de todas las Entidades locales. Entró en vigor, de forma general el 1 de septiembre de 1988, y, para nuestro país, el 1 de marzo de 1989, de conformidad con lo establecido en su artículo 15.3. El 16 de noviembre de 2009, se adoptó en Utrecht, con el fin de complementar el contenido de la Carta, un Protocolo adicional sobre el derecho a participar en los asuntos de las colectividades locales, que entró en vigor el 1 de junio de 2012. De velar por el respeto a los principios consagrados por dichas normas, en los Estados miembros del Consejo de Europa, que han firmado y ratificado la Carta y su Protocolo adicional, se encarga el Congreso de Poderes Locales y Regionales”, p. 14.

La segunda Parte, se refiere a lo que se titula como Disposiciones Varias que se redactan de los artículos doce a catorce. Este apartado resulta importante dado que en él se indica el compromiso de las partes firmantes a respetar los Principios que se enumeran en la primera Parte y que se consideran esenciales para la autonomía local, teniendo en consideración, no obstante, las peculiaridades jurídicas e institucionales de los diversos Estados miembros. También, se concretan cuáles deben ser las entidades locales a las que se debe aplicar la Carta, indicando que, en principio, deberían ser todas las categorías de corporaciones locales existentes en el territorio de las partes contratantes. Si bien, se matiza, indicando que, en atención de las particularidades de cada caso, se permite a los Estados firmantes limitar o excluir del ámbito de aplicación de la Carta a algunas de dichas categorías, pudiendo ampliarse con posterioridad dicho ámbito de acción. Finaliza esta Parte indicando que el Secretario General del Consejo de Europa deberá ser puntualmente informado de las medidas legislativas o de cualquier otro tipo que se adopten por los Estados contratantes.

Como es habitual en este tipo de convenios la tercera Parte contiene las Disposiciones Finales, que van de los artículos quince a dieciocho, tales como la firma, la ratificación, la entrada en vigor, la cláusula territorial, la denuncia o las notificaciones.

Por lo que respecta a España, cabe señalar que, como parte de dicha Carta Europea de Autonomía Local, se encuentra jurídicamente obligada y sometida a las normas del Derecho Internacional. Al tratarse de un tratado una vez que ha sido firmado y ratificado por nuestro país y publicado en el Boletín Oficial del Estado pasa a formar parte del ordenamiento jurídico interno español de conformidad con lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución Española⁷.

En esta línea resulta esclarecedora la actitud de nuestro Tribunal Supremo⁸ cuando indica que la Carta Europea constituye un importante instrumento de interpretación del principio de autonomía local que consagra la Constitución. Con razón indica Antonio Javier Ferreira Fernández, que “en definitiva hay que atenerse a la solución jurisprudencial más favorable a la autonomía municipal que consagran los artículos 137 y 140 de la Constitución, los cuales deben ser interpretados de acuerdo con el artículo 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local y, por tanto, de tal modo que esta autonomía suponga la capacidad efectiva de ordenar los asuntos públicos”⁹.

No obstante, recordemos que en 2013 se aprueba la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. En esta línea, para el citado autor, con la promulgación de la misma se pretendía someter a una revisión profunda el conjunto de disposiciones relativas al estatuto jurídico de la administración local: la Ley 7/1985 (2 de abril), Reguladora de las Bases del Régimen Local y el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004 (5 de marzo), “con el fin de adaptarlo a la nueva redacción del artículo 135 de nuestra Carta Magna y a la Ley Orgánica 2/2013 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera¹⁰”.

⁷ La Carta Europea de la Autonomía Local fue publicada en el Boletín Oficial del Estado de 24 de febrero de 1989. El Instrumento de ratificación tiene fecha de 20 de enero de 1988.

⁸ Sentencia del Tribunal Supremo de 20 diciembre 2007 (RJ\2008\4087).

⁹ “La Carta Europea de Autonomía Local: orígenes y perspectivas, *Op.cit.*, p.17.

¹⁰ *Ibidem*, p. 18.

Si bien, la Ley 27/2013 presenta claroscuros pues, si por un lado se propone, entre sus objetivos básicos, el evitar duplicidades competenciales entre las administraciones, haciendo efectivo el principio “una administración, una competencia”, no obstante, por lo que respecta al principio de subsidiariedad que hemos comentado, genera una cierta desazón. Por tal razón, Antonio Javier Ferreira Fernández recoge el análisis que realiza, sobre la reforma de 2013, Octavio Salazar Benítez; quien indica que en este modelo “queda devaluada la garantía constitucional de la autonomía local haciendo desaparecer el criterio de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”¹¹ y en este sentido, señala que será la administración más eficaz la que intervendrá en los asuntos que interesen a los vecinos, pero que no necesariamente será la más próxima a ellos, lo que, sin duda, devalúa el tenor del artículo cuatro de la Carta Europea que recoge el principio de la subsidiariedad.

No obstante, habrá que tener presente, como apunta Almudena Marazuela Bermejo, que “el principio de la autonomía local no es un principio ilimitado. En efecto, la Constitución como las leyes han establecido límites de muy diversa naturaleza, en distintos ámbitos sobre los que se proyecta la autonomía de las entidades locales”¹².

Centrando así la cuestión, en sus Conclusiones Octavio Salazar Benítez, insiste que con la actual reforma queda en entredicho su garantía constitucional, pues “supone un significativo paso adelante en la configuración de los Ayuntamientos como meros prestadores de servicios y en su devaluación como entidades articuladas constitucionalmente sobre los principios de autonomía y democrático. En este sentido, hay una clara negación del contenido que a la autonomía local se le otorga en la Carta Europea de Autonomía local”¹³, por lo que se colige que el principio de subsidiariedad “queda reducido a un mero señuelo formal”. Aunque, quizás, lo más preocupante es la intromisión del Estado en las competencias autonómicas sobre régimen local, para cuya reflexión se apoya, con acierto, en las consideraciones que al respecto realiza Manuel Zafra Víctor, cuando éste autor indica, en un artículo publicado en el Periódico El País, que “los títulos competenciales del Estado no autorizan a delimitar en positivo las competencias autonómicas, si así fuera, fraudulentamente, el legislador estatal habría

¹¹ SALAZAR BENÍTEZ, O., “La autonomía local devaluada: La dudosa «racionalidad» de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local” en *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014, pp. 369-394

¹² MARAZUELA BERMEJO, A., “El principio de autonomía local en el Constitucionalismo español”, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 8, 2003, pp. 215-278, ISSN 1575-5312, y agrega que “Así, la autonomía local deberá, en todo caso, respetar: la unidad y solidaridad (art. 2 de la Constitución) 77; el equilibrio financiero (arts. 138.1 78 y 158.2 de la CE); la legalidad (arts. 9.1 y 3 y 103 de la CE y 6 de la LRBRL) y la jerarquía normativa, publicidad de las normas, irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 de la Constitución); la igualdad y el respeto de los derechos fundamentales y las libertades públicas (arts. 53.1 y 139 de la Constitución); el respeto al esquema institucional básico local predeterminado por los artículos 140 y 141.2 y 4 del Texto Fundamental; la coordinación (arts. 103 de la CE y 55 de la LRBRL), o la lealtad constitucional. Además de todos estos límites generales existen otros, mucho más específicos, entre los que cabe destacar, sin afán exhaustivo ninguno: el principio de territorialidad fiscal (arts. 107.2 de la LRBRL y 6 de la LHHLL), el deber de cooperación (art. 10 de la LRBRL) o el de sometimiento a las normas de contabilidad pública (art. 114 de la LRBRL), por citar sólo algunos ejemplos”, p. 276.

¹³ SALAZAR BENÍTEZ, O., “La autonomía local devaluada: La dudosa «racionalidad» de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Op. Cit.* p. 390.

cruzado el umbral del legislador de armonización incumpliendo las exigencias constitucionales del artículo 150.3”¹⁴.

Cabe preguntarse, si esta reforma que ciertamente debilita la fuerza del principio de subsidiariedad recogido en la Carta Europea de Autonomía Local del Consejo de Europa y en el Tratado de Lisboa de la Unión Europea, tiene realmente sentido, en pro de un equilibrio presupuestario que en rigor de la verdad limita la actuación de los municipios y condiciona su presupuesto de gasto local.

Como apunta, Peter J. Tettinger, al referirse a la importancia de la autonomía local en la progresiva europeización y globalización, habrá que tener en cuenta que el concepto *Think global, act local* “se ha convertido en una expresión empleada en el mundo entero. Desde un punto de vista jurídico, sin embargo, se debe analizar detenidamente, si se trata sólo de un guiño político –para incrementar especialmente todas las actividades de protección del medio ambiente- o encierra una directriz jurídica general y eficaz, semejante a la aplicada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su sentencia del 17.9.2002 en relación con los criterios ecológicos de una licitación pública en el ámbito local para contratos de gestión de servicios públicos”¹⁵. De este modo, se corre el peligro de lo que el citado autor llama “ceguera hacia lo local”, por lo que insiste que “ciertamente, en teoría, las entidades locales tienen la posibilidad de hacer valer su derecho a la autonomía reconocido constitucionalmente (como hacen los artículos 137 y 140 de la Constitución Española, y el artículo 28, párrafo 2 de la Ley Fundamental de Bonn), tanto en la aprobación de derecho secundario como en la toma de decisiones a escala comunitaria, a través del Comité de las Regiones”¹⁶.

Como apunta María Teresa Salvador Crespo, “puede precisarse que para que el control sea compatible con la autonomía deben darse dos requisitos. En primer lugar, debe tratarse de un control puntual, no genérico o indeterminado. En segundo lugar, debe referirse a supuestos en los que el legislador esté legitimado para preverlos (...). Una tarea que tiene en el legislador ordinario a su verdadero artífice, ya que no se contiene en el texto fundamental español ninguna referencia algo más esclarecedora de su significado que el simple reconocimiento constitucional de unos “intereses respectivos”, criterio tan indeterminado que admite una pluralidad de interpretaciones.”¹⁷.

Las anteriores reflexiones nos permiten colegir que existe una importante tensión institucional entre el centralismo estatal y los poderes locales en los que la ciudadanía se puede ver afectada en sus derechos y en el ejercicio de sus competencias en un Estado democrático. Por lo cual, conviene no perder de vista que los individuos deben gozar de la capacidad a participar de los asuntos públicos y que estos derechos pueden ser ejercidos con mayor efectividad a nivel local, con un criterio de proximidad, en el marco de entidades locales dotadas de órganos de decisión democráticamente

¹⁴ Vid, también, ZAFRA VÍCTOR, M., «Esta reforma local empobrece la democracia», El País, 1 de agosto de 2013.

¹⁵ TETTINGER, P.J., “La importancia de la autonomía local en la progresiva europeización y globalización” en *Persona y Derecho*, 51 (200\$), pp. 141-163, vid. p. 141.

¹⁶ *Ibidem*, p. 143.

¹⁷ SALVADOR CRESPO, M.T., *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*. Fundación Democracia y Gobierno Local Instituto Nacional de Administración Pública ISBN: 978-84-611-7343-3, p. 84.

constituidos en un Estado de derecho que respete las libertades fundamentales y el goce de estos derechos.

Con esta última intervención, damos por concluido el foro de debate para la Revista de Estudios Jurídicos, en su número 19, correspondiente a 2019, en el que se ha hecho un reconocimiento a los cuarenta años de gobiernos municipales democráticos. Aprovechamos desde el Equipo y Consejo Editorial en agradecer a los compañeros y compañeras que han prestado su tiempo y sus conocimientos para participar en este foro de debate. Muchas gracias a todas y a todos.