CAPÍTULO PRELIMINAR

Balance general a los diez años de la LRSAL desde la perspectiva del sistema institucional

Tomàs Font i Llovet
Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad de Barcelona

SUMARIO. 1. Una reforma que no fue. 2. La reforma que vino de Europa. 3. Una reforma indiferenciada. 4. Los efectos colaterales de la LRSAL. 4.1. El papel de las comunidades autónomas. 4.2. El papel de Tribunal Constitucional en relación con el autogobierno local. 4.3. El conflicto en defensa de la autonomía local: cerrado por defunción. **5. La reforma que se espera: la hora de las ciudades.**

Dedicatoria

Agradezco a los directores de esta obra, dedicada en homenaje al profesor José Luis Rivero Ysern en ocasión de su jubilación académica, la excelente oportunidad que me ofrecen para expresar mi afecto y respeto a mi querido amigo y compañero sevillano.

En el mundo universitario sucede a menudo que las relaciones de respeto intelectual entre colegas van acompañadas de una más humana y personal relación de afecto y de cordialidad. Este es mi caso con José Luis Rivero, y me complace poder dejar constancia pública de ello.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 41
ISBN: 978-84-125912-7-9

1. Una reforma que no fue

Es habitual que cada movimiento o propuesta reformadora de un ámbito normativo se fundamente en unos principios orientadores que derivan en un *leit motive* que los encuadra y caracteriza. En el ámbito del régimen local español, en las últimas décadas hemos pasado por la "segunda descentralización", el "pacto local", la "modernización", etc. La última reforma significativa que consiguió llegar al BOE fue en el año 2013, y enarboló, como es sabido, los principios de "racionalización y sostenibilidad", a la estela de la reforma exprés del artículo 135 CE del año 2011 que introdujo los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y que el Tribunal Constitucional quiso conectar luego con el principio constitucional de eficacia.

La finalidad general de la LRSAL de asegurar los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, mejorando de este modo la eficiencia económica, se concretó en los siguientes cuatro "objetivos básicos": a) racionalizar la estructura organizativa local; b) clarificar las competencias locales, evitando duplicidades, haciendo realidad el principio "una Administración una competencia"; c) reforzar el control financiero y presupuestario; y d) favorecer la iniciativa económica privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

En aquel momento ya observamos que, a lo largo de su tramitación, el proyecto de ley se fue despojando cada vez más de su carácter "racionalizador", para centrarse en asegurar la "sostenibilidad" financiera. Se abandonó pronto la idea de introducir orden en la planta local, especialmente mediante la supresión forzosa de municipios; se perdonó la vida de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio ya existentes; se dulcificó el trato inicialmente previsto para mancomunidades y consorcios; y, por terminar, el redimensionamiento del sector público local se trató de alcanzar con una regulación plagada cuando menos de sombras.

El esfuerzo de la reforma se centró, de este modo, en rediseñar parcialmente las relaciones interadministrativas, configurando traslados competenciales, y, claro está, en prever drásticas medidas de aseguramiento de la sostenibilidad financiera de las entidades locales, en clara tensión con su autonomía. Recordemos ahora el duro impacto que supuso el Dictamen del Consejo de Estado de 25 de junio de 2013, en la medida en que provocó un cambio sobre aspectos que se habían publicitado como centrales de la reforma.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 41
ISBN: 978-84-125912-7-9

Los diez años transcurridos desde la aprobación de la LRSAL apenas han conseguido mitigar las amplias críticas que ya entonces suscitó y que, entre otras cosas, demostraron el compromiso de los administrativistas españoles con la mejora de las instituciones públicas. Buena muestra de ellas fue el informe sobre el Anteproyecto de la LRSAL, emitido en abril de 2013 por la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA) por encargo del INAP, que fue dirigido por el llorado profesor Martín Bassols Coma, y en el que participamos Eloísa Carbonell Porras, Marcos Almeida Cerreda y yo mismo.

Como digo, hoy día las valoraciones críticas de los efectos de la LRSAL son muchas y muy cualificadas. Baste traer aquí la opinión de tres reconocidas especialistas. Así, por un lado, Barrero Rodríguez ha señalado lo siguiente: "Esta norma, tras el tiempo transcurrido, puede considerarse una disposición en buena medida fallida, al margen de sus importantes logros, que no cabe negar, en el ámbito sobre todo de la intervención y el control del gasto. Desde luego, lo es, a nuestro juicio, en el importante ámbito de las competencias locales". Por otro lado, Montoya Martín indica: "El régimen jurídico de los servicios públicos locales y de la iniciativa económica local sigue desenvolviéndose en un marco normativo anticuado y de baja calidad regulatoria aquejado de déficits técnicos, falta de claridad, suscita dudas y, por ende, provoca inseguridad jurídica". En fin, Carbonell Porras ha recordado que "las reformas que afectan a las instituciones fundamentales del Estado deben realizarse con un amplio consenso político, redactarse con claridad, sin incurrir en incongruencias tan claras ni deficiencias técnicas tan obvias como las que se aprecian en la LRSAL. Y todo ello es particularmente importante cuando la ley debe ser conocida y aplicada por los ciudadanos".

Estas autorizadas y contundentes afirmaciones serían suficientes para formarse una idea cabal de cuál es el balance que cabe hacer de la LRSAL a los diez años de su aprobación. La reforma nunca llegó a renovar sustancialmente el derecho y la realidad del mundo local. En las líneas que siguen me permito añadir a este balance crítico unas consideraciones complementarias acerca de lo que ha significado la LRSAL desde el punto de vista del sistema institucional general.

2. La reforma que vino de Europa

En su momento fue una novedad, y causó su impacto, el *origen* de la reforma. Como se recordará, dicho origen estaba vinculado directamente a las exigencias de la *troika* en relación con la crisis de la deuda soberana que propiciaron profundas reformas estructurales en otros países europeos,

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 41
ISBN: 978-84-125912-7-9

como Grecia, Portugal, Irlanda y también Italia. Hasta ese momento, el régimen local era considerado uno de los asuntos más interiorizados dentro de las políticas nacionales, en virtud del principio de autonomía institucional de los Estados miembros de la Unión Europea, e incluso en algunos Estados era de competencia ampliamente subestatal. Únicamente, la gran novedad que en su día supuso la Carta Europea de Autonomía Local impulsada por el Consejo de Europa permitía indicar la virtualidad de una cierta incidencia externa de relieve en la ordenación del régimen local.

Ya con anterioridad se había señalado, en relación con la necesaria reforma de las estructuras locales, que "la reforma vendrá de Europa" o no vendrá. Estaba —y sigue estando— muy arraigada la idea de que las inercias políticas internas, los compromisos partidarios, el temor a la rebelión de los alcaldes, etc., impiden acometer grandes reformas del mapa local, y aun del mismo régimen local. Y de que, en consecuencia, únicamente un factor externo, una obligación impuesta desde fuera, sería capaz de movilizar impulsos reformistas con visos de materialización. Y en efecto, se ha demostrado en muchas ocasiones que no es posible, como pretendiera el Barón de Münchhausen, salir de la ciénaga tirando de su propia coleta.

El Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional, con sus famosos memorándums, fueron en realidad los impulsores de la LRSAL, en el contexto de las amenazas del rescate y de la intervención del país. En este contexto, fue significativa la Comunicación de la Comisión, de 28 de noviembre de 2012, titulada: "Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013", cuyo propósito de establecer las prioridades económicas y sociales de la Unión Europea en el año 2013, proporcionando orientaciones generales tanto a las instituciones europeas como a los Estados miembros sobre la puesta en práctica de sus políticas, llevó a incluir como una de las prioridades la "modernización de las Administraciones públicas". Para ello, el Gobierno español, a través del "Programa Nacional de Reformas del Reino de España 2013", estableció una serie de ejes, siendo el primero la "racionalización y eliminación de duplicidades", cuyo primer contenido era, precisamente, la "aprobación de una ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local" que, por cierto, había de suponer un ahorro estimado de 8000 millones de euros entre los años 2014 y 2015. Teniendo delante el programa gubernativo español, la Unión Europea respondió mediante la "Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reforma 2013 y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016", de 29 de mayo de 2013. En este texto se recomendaba que España tomara medidas a los efectos de conseguir, entre otros objetivos, "aprobar, con arreglo al calendario presentado, la reforma de la Administración local".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 41
ISBN: 978-84-125912-7-9

Este origen "externo" de la LRSAL contrastaba con los anteriores intentos de reforma local, señaladamente el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local de 2007, del Gobierno de Rodríguez Zapatero, que procedían más bien de un impulso interior, esto es, de la puesta en común de la iniciativa gubernamental y del impulso del propio mundo local, canalizado a través de la Federación Española de Municipios y Provincias.

A lo largo de estos diez años no ha cuajado ninguna otra reforma o actualización del régimen local a nivel de legislación básica estatal. Es cierto que la agenda política, en cuanto a la organización territorial, ha estado dominada por la cuestión catalana y el denominado *procés*. No obstante, a pesar del cambio de mayorías de gobierno y parlamentarias sucedidas desde entonces, no se ha llegado a producir una rectificación, reforma, ni mucho menos reversión de la LRSAL. Hubo un intento en 2018, durante el Gobierno del PSOE surgido de la moción de censura contra el presidente Rajoy, pero no prosperó por la disolución de las cámaras y la convocatoria de elecciones.

En la última legislatura se ha trabajado en un anteproyecto de reforma de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), que se fue circunscribiendo a la predisposición de un régimen especial para los municipios de menor población y una mejora de los instrumentos de cooperación en la Ley de régimen jurídico del sector público. En esta ocasión ya no ha sorprendido que nuevamente haya sido Europa quien haya determinado la suerte de la reforma local. En efecto, a través del Ministerio de Hacienda se restringió la reforma a aquellos puntos que pudieran ser considerados "hitos" a cumplir en el marco del Plan Nacional de Recuperación dirigido a la erogación y gestión de los fondos europeos *Next Generation*. En fin, de nuevo el final anticipado de la legislatura ha impedido que la iniciativa llegara a ver la luz.

En definitiva, lo que quiero destacar es que con la LRSAL se inauguró una tendencia que ya se ha consolidado. Esto es, la directa incidencia de la lógica europea en el campo del régimen local de los Estados miembros, más allá, obviamente, de las evidentes afectaciones en el régimen jurídico general del sector público: contratos, subvenciones, etc. Ahora bien, debe andarse con cuidado con las reformas inducidas desde la Unión por circunstancias coyunturales que no encuentran una base asentada y madurada en el propio sistema institucional de cada Estado.

En este sentido es meridiano el ejemplo de la radical transformación de la provincia en Italia, cuya supresión reclamaba el BCE en su carta al presidente del Consejo de Ministros, Berlusconi. La profunda reforma del nivel supramunicipal operada en Italia en 2014 no ha hecho más que tropezar

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 41
ISBN: 978-84-125912-7-9

con todo tipo de obstáculos de orden constitucional y provenientes del sistema político institucional, hasta el punto de que en 2022 se ha iniciado una carrera de iniciativas legislativas para revertir aquella reforma.

3. Una reforma indiferenciada

Por otro lado, también generó un cierto desconcierto el método de la reforma. A mediados de 2012 aparecían los primeros borradores, en los que tuvo una participación destacada el Grupo de colaboración interadministrativa en el seno del Instituto Nacional de Administración Pública, que confeccionó una primera propuesta de modificación del articulado de la LBRL, que lleva fecha de 25 de mayo de 2012. A partir de ahí se fueron sucediendo los avatares de una negociación política con la oposición parlamentaria, con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), etc., así como sucesivas reelaboraciones con aportaciones técnicas de diverso origen, hasta que el 15 de febrero de 2013 el Consejo de Ministros aprobó el Informe sobre el Anteproyecto. La intervención de expertos académicos en la materia fue discreta.

Justo por estas fechas tenía lugar en Alicante el VIII Congreso nacional de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, uno de cuyos temas de debate era el de la planta municipal. La lógica de simplificación y reducción de las estructuras locales que animaba el Anteproyecto de la LRSAL estuvo bien presente en las ponencias y debates del Congreso, cuyas conclusiones me encargó formular la Junta Directiva. Recordar ahora qué se dijo entonces creo que tiene mucho significado, en la medida en que permite comprobar diez años después cómo ciertas preocupaciones no eran infundadas.

Se advertía, así, que cualquier propuesta de reforma estructural debía tener en cuenta la enorme diversidad de la realidad local, y que ello incidía, al menos, en dos elementos fundamentales: el qué y el quién de las reformas. En cuanto al contenido de las medidas, se desconfiaba de que las reglas uniformes y generales fijadas con criterios poblacionales, presupuestarios o geográficos, fueran las más adecuadas en todo caso. Y en cuanto al quién, no existía la convicción de que el legislador estatal fuera el único capaz de acertar en el tratamiento de esa diversidad de situaciones, por lo que se debía dejar un amplio campo de intervención a las comunidades autónomas, aunque hasta la fecha estas no hubieran materializado verdaderas operaciones de reforma local.

El principio de diferenciación ha sido justamente reivindicado para acabar con la uniformidad endémica del régimen local español. La LRSAL fue

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 41
ISBN: 978-84-125912-7-9

poco sensible a ello, ya que más bien culpabilizó de modo indiscriminado a todo el sistema local de ineficiente y derrochador. Ya se señaló entonces que había serias dudas a la hora de cuantificar la deuda local y su incidencia proporcional en el conjunto estatal, y aún era menos claro que esa deuda fuera imputable precisamente a los pequeños municipios, cuando en realidad era el Ayuntamiento de Madrid el que acaparaba para sí todos los números rojos. En lo que sí había acuerdo era en las consecuencias de una Hacienda local excesivamente basada en ingresos patrimoniales y fiscales vinculados a la actividad urbanística, que la "crisis del ladrillo" se ocupó de demostrar.

Ciertamente, la LRSAL trazó simbólicamente la línea de los 20 000 habitantes como parámetro para fundamentar una provincialización de los servicios municipales en caso de ineficiencia. Había entonces un amplio acuerdo doctrinal en que la reordenación de las funciones y competencias municipales podía tener una incidencia positiva en la prestación eficiente de los servicios públicos, y en ciertos aspectos del ahorro en el gasto público. Los instrumentos posibles —se decía— son muy variados, desde las diversas técnicas de cooperación intermunicipal, pasando por las encomiendas de gestión, unificación de compras, etc., hasta la traslación de competencias a los entes de nivel supramunicipal. Ahora bien, se subrayó entonces que todo proceso de reforma debiera contemplar adecuadamente todas esas posibilidades, y no únicamente una de ellas, ya que es posible mejorar, simplificar y hacer más eficientes las técnicas de cooperación, antes de vaciar de competencias a determinados municipios.

Y, en efecto, en estos diez años se ha visto que la aplicación de la provincialización de servicios municipales desde luego no ha marcado un antes y un después en el mapa de los servicios locales. Y en cambio, se ha comprobado que ha sido precisamente la legislación autonómica la que ha dado los primeros pasos en la línea de revertir la dinámica de la ineficiencia e incapacidad prestacional, al prever instrumentos diferenciados para realidades estructurales distintas. Así, la legislación sobre mancomunidades de Extremadura, de Valencia o de Castilla y León, por poner algunos ejemplos, ha profundizado en la flexibilidad y gradualidad de las soluciones asociativas y de cooperación según las diversas realidades y objetivos a perseguir, y en concreto para la mejora de la eficiencia prestacional de acuerdo con las economías de escala.

Pero la intención racionalizadora de la LRSAL estaba también alentada por una preocupación estrictamente cuantitativa: reducir el número de entes del sector público local. Desde este punto de vista, debe indicarse que del año 2013 al 2022 se han suprimido un total de 1490 entidades dependientes

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 41
ISBN: 978-84-125912-7-9

de municipios y provincias, partiendo de una cifra inicial de 5420. De estas, según el Informe oficial: "Entidades que integran el Sector Público Local", se dispone de información de la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior a su disolución en 1024 casos, y a su vez, de estas entidades, 469 tuvieron resultados negativos. A fin de cuentas, se nos informa que la cuantía en la que han reducido su gasto las entidades locales por este concepto a lo largo de diez años se eleva a 1305,5 millones de euros. ¡Ay de los 8000 millones que se debían ahorrar en solo los dos primeros años de vigencia de la ley!

4. Los efectos colaterales de la LRSAL

4.1. El papel de las comunidades autónomas

Igual que cualquier intervención traumática sobre un cuerpo vivo, la incisión que significó la LRSAL en el cuerpo del sistema institucional produjo una reacción del organismo que dio lugar a varios efectos colaterales de diversa entidad. En primer lugar, me refiero en particular a la reacción de las comunidades autónomas, que se produjo en dos frentes: la (in)aplicación legal de la LRSAL, y la impugnación constitucional de la misma.

La entrada en vigor de la LRSAL causó gran inquietud —e inseguridad jurídica— en todos los operadores políticos que debían aplicarla, tanto en el ámbito local, lógicamente, como en el ámbito autonómico, habida cuenta de la posición competencial de las comunidades autónomas en el desarrollo de las múltiples previsiones de la ley necesitadas de clarificación, concreción y articulación procedimental. Baste recordar el famoso informe sobre "duplicidades" en las competencias calificadas como "distintas de las propias y de las atribuidas por delegación" (artículo 7.4 LBRL).

Pues bien, a lo largo de 2014 se prodigaron diversas iniciativas de las comunidades autónomas para intentar desactivar, en la medida de lo posible, algunas de las prescripciones de la LRSAL, "obstaculizando" o "desvirtuando" su efectividad, y ello a través de distintos instrumentos normativos. Lo que ahora resalto es el elevado número de decretos leyes autonómicos que se aprobaron con ese motivo, siete, frente a dos leyes, dato a tener en cuenta cuando además en algunas comunidades autónomas se actuó incluso mediante una mera circular. Fue en aquel entonces, propiciada por los perentorios plazos fijados en la LRSAL, cuando comenzó, en mi opinión, la dinámica, hoy ya imparable, en la normalización del uso del decreto ley como fuente ordinaria de regulación, y no solo a nivel autonómico, como es patente.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 41
ISBN: 978-84-125912-7-9

Europa acuciaba, ya lo hemos visto, y había que cumplir con sus exigencias. Luego vino la pandemia del COVID-19 y, en esta ocasión de manera perfectamente justificada según mi criterio, el decreto ley, estatal y autonómico, se reafirmó en su preeminente posición dentro de un sistema de fuentes que prácticamente ha vivido una verdadera mutación en su configuración constitucional. Con el agravante de que, en el caso de las comunidades autónomas, las minorías parlamentarias no están legitimadas para recurrir los decretos leyes de su propio Gobierno.

El otro frente que abrieron las comunidades autónomas fue el de la impugnación constitucional de la LRSAL. Extremadura fue la primera en recurrir, a la que siguieron cinco comunidades más (Andalucía y Cataluña lo hicieron por duplicado: Gobierno y Parlamento). Otro recurso fue interpuesto por más de 50 diputados pertenecientes a diferentes grupos parlamentarios. En fin, 2393 ayuntamientos de toda España, encabezados por el de Barcelona, plantearon un conflicto en defensa de la autonomía local. Ello dio lugar a una abundante y también reiterativa jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que no quiso acumular los procesos, producida en los años 2016 y 2017.

En este momento destaco el dato de las impugnaciones autonómicas, que esencialmente defendían su ámbito competencial frente al Estado en materia de régimen local. Además, defendieron sus competencias sectoriales en los ámbitos de la sanidad, la educación y los servicios sociales, puesto que la LRSAL incidía directamente en el traslado de las competencias locales en dichos campos hacia las comunidades autónomas. El Tribunal anuló, sí, dichos traslados competenciales forzosos respecto de sanidad y servicios sociales, y sometió el relativo a educación a una interpretación conforme. Pero con carácter general no aportó ninguna evolución positiva en la interpretación de las competencias autonómicas en materia de régimen local. Parece, así, que con la aprobación del Estatuto de Cataluña de 2006 y la correspondiente Sentencia 31/2010 había quedado congelada, ya para siempre, la doctrina constitucional sobre la ubicación del nivel de gobierno local en el conjunto del Estado autonómico.

4.2. El papel de Tribunal Constitucional en relación con el autogobierno local

Aparte de las cuestiones competenciales de las comunidades autónomas, la mayor parte de las medidas introducidas por la LRSAL fue avalada por el Tribunal Constitucional, que sustancialmente hizo poco más que

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 41
ISBN: 978-84-125912-7-9

reafirmarse en sus tradicionales y poco evolucionadas posiciones sobre la autonomía local. Introdujo algunos matices regresivos acerca del contenido y alcance de la garantía constitucional de la autonomía local, al juzgar las opciones del legislador en el sentido negativo de la no vulneración y no en el positivo de la suficiente optimización del mandato constitucional.

Aun así, algunos puntos relevantes de la reforma que pretendía la LRSAL fueron matizados y modulados por la interpretación que les dio el Tribunal, y, en concreto, en relación con la reordenación del sistema de las competencias municipales. Gracia Retortillo lo ha sintetizado en estos extremos: a) el listado del artículo 25.2 LBRL, relativo a las materias que pueden ser atribuidas como competencias propias a los municipios, no es un *numerus clausus*, de manera que el legislador sectorial puede atribuir competencias propias en otros sectores distintos de los previstos por la ley básica estatal; b) las nuevas competencias del artículo 7.4 LBRL son, en realidad, "competencias propias generales" —como había sugerido Velasco Caballero—, una cláusula que habilita a los entes locales a ejercer competencias en cualquier ámbito material y en los mismos términos de autonomía que las competencias propias, de manera que no solo habría dado cobertura a las competencias "impropias" que pretendían eliminarse, sino que habría acabado recurriendo a la técnica de las cláusulas generales que precisamente había sido diagnosticada como una de las disfuncionalidades del sistema competencial; c) la potenciación de las competencias provinciales queda matizada y se limitan las facultades de intervención provincial, tanto en el reconocimiento de competencias materiales o de prestación de servicios supramunicipales, como de algunas facultades de coordinación —que estaban llamadas a ser centrales en la reforma— que se reconducen a funciones de asistencia o cooperación con los municipios.

En cambio, la afectación a la potestad organizatoria de los entes locales, en particular en relación con la determinación de la forma de prestación de los servicios públicos municipales, quedó avalada en cuanto a su sumisión al eficientismo y a la sostenibilidad estrictamente económica propugnados por la LRSAL. Es un mal —en mi opinión—; un mal que se ha contagiado a la legislación contractual y que acaba por sustraer a los Gobiernos locales precisamente eso, una parte importante de su cualidad como "Gobierno" para ejecutar políticas públicas propias, y precisamente en un aspecto tan crucial como el posicionamiento sobre el valor de lo público y de lo privado en la satisfacción de las necesidades básicas de la colectividad y en la gestión de los recursos públicos.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 41
ISBN: 978-84-125912-7-9

4.3. El conflicto en defensa de la autonomía local: cerrado por defunción

Uno de los efectos colaterales de la LRSAL, relacionado con el papel del Tribunal Constitucional, es que fue realmente la gota que desbordó el vaso y certificó la inutilidad del conflicto en defensa de la autonomía local (CDAL) como proceso constitucional para la protección de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

En otro lugar creo haber demostrado que el citado mecanismo jurisdiccional ante el Tribunal Constitucional ha acreditado con creces su nula operatividad. Recupero los datos, que hablan por sí solos: desde su introducción en nuestro sistema en 1999 se han promovido un total de *treinta* conflictos en defensa de la autonomía local. De ellos, únicamente *doce* se han resuelto por sentencia —lo que supone el 40 por ciento—, y solo en *ocho* casos la sentencia se ha pronunciado sobre el fondo. Y lo más significativo es que *ninguna* de estas sentencias ha estimado el correspondiente conflicto.

Como he indicado, también la LRSAL fue objeto de un conflicto en defensa de la autonomía local, interpuesto por el Ayuntamiento de Barcelona al frente de otros 2392 municipios más. La reacción contra una reforma frontal y a fondo de la LBRL, que incidía directamente en las competencias de los municipios y en los controles sobre su régimen económico, parecía la ocasión más propicia para que el CDAL pudiera mostrar su efectiva operatividad. La Sentencia 107/2017, de 21 de septiembre, que lo resolvió, se explayó en la naturaleza y peculiaridad del CDAL rente al recurso de inconstitucionalidad, generando esperanzas sobre la atención que merecía esta oportunidad:

> "Los ayuntamientos recurrentes han promovido el presente conflicto en cuanto titulares de una esfera propia de autonomía constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE) y en defensa de ella: el conflicto en defensa de la autonomía local como tipo de proceso constitucional tiene la 'misión exclusiva de refuerzo de un ámbito subjetivo de autonomía', lo que explica tanto el estricto régimen de legitimación establecido —'pueden acceder a esta vía cualificada de tutela aquellos entes locales que, viéndose directamente concernidos por la norma impugnada, alcancen una determinada representatividad de entre todos los entes afectados'— como la restricción de su objeto –'puede articularse en razón de un único motivo de inconstitucionalidad', la vulneración de la autonomía local, sin que pueda 'alegarse con ocasión del mismo otras vulneraciones distintas del texto constitucional'– (STC 27/2016, de 18 de febrero, FJ 3; en el mismo sentido, con otras palabras: SSTC 37/2014, de

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 41
ISBN: 978-84-125912-7-9

11 de marzo, FJ 3; 95/2014, de 12 de junio, FJ 5; 132/2014, de 22 de julio, FJ 5, y 240/2016, FJ 3). En cambio, al interponer los recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 27/2013 que este Tribunal ya ha resuelto, las instituciones autonómicas y los diputados del Congreso, cuando han razonado incumplimientos de los artículos 137, 140 y 141 CE, no han defendido intereses propios: 'la facultad de promover el recurso de inconstitucionalidad no la otorga la Constitución en atención a un interés propio de quienes la reciben, sino en virtud de la alta cualificación política que resulta de su cometido constitucional. No se defiende mediante este recurso ningún interés o derecho propio sino el interés general y la supremacía de la Constitución' (STC 42/1985, de 15 de marzo, FJ 2).

Naturalmente, *no por ello nuestro escrutinio ha de ser aquí más intenso ni la doctrina constitucional de las sentencias citadas deja de ser aplicable*. Sin embargo, que estemos ante un conflicto promovido por múltiples ayuntamientos españoles en defensa de su autonomía frente a una profunda reforma de la legislación estatal sobre bases del régimen local y haciendas locales no está exento de consecuencias. Los municipios recurren la Ley 27/2013 porque, afirman, vulneraría su autonomía constitucionalmente garantizada al atribuir determinados poderes a las Comunidades Autónomas, *razonando así motivos de impugnación que, naturalmente, no han planteado los gobiernos y parlamentos autonómicos*. En general, al considerar que determinados preceptos de esta ley perjudican gravemente intereses propios, han proporcionado argumentaciones desarrolladas, más que (y diferentes de) las de los citados recursos de inconstitucionalidad; esto exigirá *esfuerzos correlativos* por parte de este Tribunal".

La verdad es que, a pesar de las expectativas generadas, tan enfática presentación hacía ya presagiar, por su *excusatio non petita*, el destino que había de encontrar el conflicto planteado. Y, en efecto, esta fue una ocasión perdida. En realidad, todo el pescado ya estaba vendido en las anteriores sentencias sobre la propia LRSAL dictadas en los diversos recursos de inconstitucionalidad interpuestos, y ya nada se obtuvo con este proceso. La sentencia declaró extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto, la impugnación del artículo 26.2 LBRL, y el conflicto fue desestimado en todo lo demás. La mayor parte de los "esfuerzos" del Tribunal consistieron en remitirse seca y escuetamente a sus anteriores sentencias para declarar ya resueltas las cuestiones planteadas.

Desde entonces no se ha interpuesto ningún otro conflicto de autonomía local. Mejor dicho, uno, promovido por el Consell Insular de Formen-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 41
ISBN: 978-84-125912-7-9

tera, que como era de esperar a estas alturas ha sido inadmitido mediante el reciente ATC 354/2023, de 4 de julio, por falta de legitimación del Consell. Todos sabemos que las reglas de legitimación del CDAL, así como las del procedimiento, son altamente restrictivas y disuasorias. Pero el Tribunal Constitucional las ha interpretado y aplicado aún con mayor rigor. El caso es que, más allá del voluntarioso Consell insular de Formentera, que ya había visto inadmitidos anteriores conflictos, parece que los Gobiernos locales españoles han renunciado definitivamente a pedir justicia constitucional en garantía de su autonomía. Solo queda expedir el certificado de defunción del CDAL.

En definitiva, este es uno más de los efectos colaterales de la LRSAL en el conjunto del sistema institucional, que en este caso es un efecto perverso: la confirmación de la inutilidad de un mecanismo constitucional que debiera ser esencial para una configuración completa y efectiva del sistema de la autonomía local en España.

5. La reforma que se espera: la hora de las ciudades

En este balance sobre la incidencia que haya podido tener la LRSAL en el conjunto del sistema institucional debo hacer referencia a otro fenómeno más general. Ya he señalado más arriba que en la última década no ha cuajado ninguno de los intentos de reforma de la LBRL de cierta entidad. Esta circunstancia transcurre en paralelo a otra dinámica que quiero destacar: son las comunidades autónomas las que están ocupando el espacio de la reforma del régimen local. La inacción estatal no está impidiendo que se despliegue el potencial autonómico en el avance de la ordenación de los Gobiernos locales.

Como muestra de cuanto digo basta enumerar algunas iniciativas de relieve. Así, la Ley de los Municipios de Canarias de 2015, la Ley de instituciones locales de Euskadi de 2016, la Ley valenciana de Mancomunidades de 2018, la Ley de garantía de la Autonomía municipal de Extremadura de 2019, la nueva Ley de Consells Insulars de Islas Baleares de 2022, etc. No se trata ahora de detallar las aportaciones novedosas de cada una de ellas, pero sí de resaltar el dato mismo del protagonismo de las comunidades autónomas en esta dinámica de un cierto alcance.

Mientras, en el ámbito estatal, como ya he recordado, el último intento reformador quedó circunscrito al tema de los municipios de menor población. En relación con esto último, creo, en efecto, que una de las derivadas

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 41
ISBN: 978-84-125912-7-9

inducidas por la LRSAL es que ha conseguido también desviar la atención, en el contexto de la preocupación por la despoblación rural, el reto demográfico y la "España vaciada", hacia el fenómeno del inframunicipalismo. La preocupación de la LRSAL por la eficiencia, junto con el abandono que entonces cometió de los instrumentos fuertes para la racionalización del mapa municipal, no ha hecho sino poner en mayor evidencia esta problemática.

Pero, aunque pueda sonar a provocación, tal vez no esté de más recordar, salvando todas las distancias, la vieja advertencia de León Duguit (1926): "la autonomía de las grandes ciudades es de derecho y de hecho una realidad. La de los pequeños municipios, una pura ficción". Traigo a colación al viejo maestro para llamar la atención sobre el error que significaría centrar los esfuerzos reformadores del régimen local únicamente en el tema del inframunicipalismo y la despoblación rural —que desde luego requiere soluciones inteligentes—, y olvidar las exigencias de las ciudades y de las grandes áreas urbanas para desplegar toda su capacidad transformadora.

En el futuro próximo del régimen local español, la reforma realmente pendiente, que la LRSAL ni siquiera acertó a vislumbrar, es la que ha de dar sustantividad a la ciudad, a la gran ciudad, al fenómeno metropolitano, como sujeto político e institucional de primer orden, un sujeto que ya hoy está reclamando y asumiendo el desarrollo de multitud de funciones que históricamente justificaron la configuración del Estado nacional westfaliano: la seguridad, la determinación y regulación de los derechos —solidaridad social, inmigración, vivienda—, la delimitación del mercado —de nuevo, vivienda, comercio, transporte, turismo—, las grandes infraestructuras, a menudo fuera de su territorio —aeropuertos, grandes redes—, e incluso las relaciones exteriores: la *city diplomacy*.

Ante este cúmulo de retos a los que debe hacer frente la ciudad, la gran ciudad, es imprescindible, e inevitable, reconsiderar los planteamientos tradicionales sobre los poderes que debe ostentar: el alcance de la potestad normativa y de la función de resolución de conflictos —la justicia— debe responder a las necesidades reales de la ciudad y de sus habitantes.

Me gusta recordar cómo Rudolph von Ihering dejó dicho que históricamente la ciudad es "condición de la civilización, es más, es en sí misma civilización, en la medida en que significa emancipación". Adolfo Posada, que había traducido a Ihering, recogió esta afirmación, y añadía: "La ciudad es una forma diferenciada del vivir humano colectivo; un centro o núcleo de

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 41
ISBN: 978-84-125912-7-9

fuerzas o energías convergentes; es a la vez fenómeno de integración y de desintegración, de concentración y de expansión".

No cabe duda de que en el futuro próximo el derecho local debe incorporar propuestas y soluciones específicas para el fenómeno urbano, más allá de las opciones hasta ahora experimentadas. La civilización y la energía concentrada en la ciudad así lo requieren. Esta es la reforma que se espera.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 41
ISBN: 978-84-125912-7-9