



Presentación

Introduction

José M.^a Baño León

Universidad Complutense de Madrid (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9379-1336>

jmbleon@jmbleon.com

NOTA BIOGRÁFICA

Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad Complutense de Madrid. Es autor de numerosas publicaciones en el campo del Derecho Público, que abarcan campos tan diversos como la organización territorial del Estado, las fuentes del Derecho, el Derecho Urbanístico, el Derecho de la competencia y el Derecho Público. Es director de la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* del Instituto Nacional de Administración Pública (Gobierno de España).

Lucía Alarcón Sotomayor

Universidad de Córdoba (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3208-8831>

lucia.alarcon@uco.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Córdoba. Sus principales líneas de investigación han sido el Derecho Administrativo sancionador, el procedimiento administrativo, los derechos fundamentales del ciudadano, sobre todo, en los procedimientos de carácter punitivo y la seguridad ciudadana. Es secretaria del Consejo de Redacción de la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* del Instituto Nacional de Administración Pública (Gobierno de España).

Con motivo de la conmemoración en 2019 del cuadragésimo aniversario de las primeras elecciones democráticas locales posteriores a la Constitución de 1978, se celebró una jornada en la sede del INAP el pasado 24 de octubre dedicada a la evolución del régimen local durante estos últimos cuarenta años. La revista *Documentación Administrativa* fiel a su cita anual recoge ahora el contenido de dichas ponencias, que constituyen un rico resumen de lo que ha pasado en estas cuatro últimas décadas y de cuáles son los principales desafíos que arrostran las Corporaciones Locales.

Podría resumirse el estado del régimen local en dos pares de conceptos aparentemente contradictorios y que, sin embargo, son perfectamente complementarios (BAÑO LEÓN). Continuidad con la tradición de la legislación histórica de Régimen Local desde el Estatuto municipal de Calvo Sotelo de 1924; profundos cambios en el régimen jurídico que se reflejan, sobre todo, en un nivel de autogobierno no conocido con anterioridad, autogobierno político, de profunda raíz democrática, en el que el nivel de los controles de otras Administraciones Públicas se ha reducido al mínimo, no tanto porque sea una exigencia constitucional (el Tribunal Constitucional tempranamente destacó la posibilidad de que el Estado o la Comunidad Autónoma ejercieran controles), sino por el régimen de la LBRL cuyos arts. 85 y 86 son muy generosos con la autonomía local (REBOLLO PUIG).

Y, si hablamos de continuidad, es porque en lo sustancial sigue siendo la legislación del Estado la que marca la pauta del régimen local, reforzando frente a las Comunidades Autónomas la posición de los entes locales. Lo cual ha producido importantes ventajas para el autogobierno local, pero también una muy deficiente articulación de las competencias entre el nivel de las Comunidades Autónomas y el nivel local. La posibilidad de que la Comunidad Autónoma hubiera prescindido de una administración periférica propia y hubiera delegado el ejercicio de competencias en las Corporaciones Locales se ha esfumado y la combinación de la reforma local de 2013 con los límites impuestos por las SSTC 11/2016, 41/2016, 54/2017 a la asunción de competencias locales por las Diputaciones Provinciales no hace sino acercar más aún al baúl de las utopías políticas la posibilidad de una racionalización del funcionamiento de las Administraciones Públicas. La demanda doctrinal de una reordenación racional del nivel intermedio de gobierno se ha saldado con un rotundo fracaso (BARRERO RODRÍGUEZ). De modo que el carácter bifronte del régimen local se ha consolidado incluso después de la reforma de 2013, cuyo indudable éxito en la contención del gasto local no ha ido acompañada de una profunda reforma del sistema de ingresos locales.

La Constitución no estableció una garantía de las Corporaciones Locales por el lado de los ingresos reservándoles determinados tributos. Y la Ley de Haciendas Locales necesitada de una reforma profunda tampoco se ha adaptado a la realidad, como demuestra el tortuoso proceso de sucesivas declaraciones de inconstitucionalidad parcial del Impuesto sobre Incremento de los Terrenos de Naturaleza Urbana, que no ha merecido la debida respuesta por el legislador que ha hecho caso omiso de las necesidades municipales (MARTIN QUERALT). No existe, pues, una autonomía financiera por el lado de los ingresos, pero puede decirse concluyentemente que el Tribunal Constitucional sí ha reforzado la capacidad normativa de los Ayuntamientos, a través del poder de ordenanza, en particular de las ordenanzas fiscales. Es lo que el propio Tribunal Constitucional ha denominado una cierta relativización de la reserva de ley, cuando el legislador llama a la potestad de ordenanza local, atendiendo a la representatividad democrática de las Corporaciones Locales, relativización que a menudo se confunde con vinculación negativa de la potestad de ordenanza a la ley, lo que no es admisible desde la perspectiva general de la reserva de ley, ya que el poder de innovación depende de la densidad normativa de la ley de habilitación y no de una inexistente vinculación negativa de la Administración Local a la ley (CANO CAMPOS).

Sí, como hemos visto, el autogobierno político local es un hecho indudable, también lo es su vinculación al principio democrático, lo que impone límites a modelos burocráticos de gobierno como ha subrayado el Tribunal Constitucional en numerosas sentencias. Sin embargo, la reordenación de la planta local sigue siendo un asunto políticamente intocable, pese al incremento en estos últimos cuarenta años de la concentración de la población en torno a las grandes ciudades, lo que unido al proceso de envejecimiento de la población exigirá profundos cambios, como demuestra DIEZ SASTRE con estadísticas inapelables.

También desde la óptica de los servicios públicos, la LBRL es generosa con la tradición ya que ha mantenido en sus líneas esenciales la normativa del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. No obstante, estos cuarenta años han puesto de relieve disfunciones notables, al no haber existido un control efectivo sobre la rentabilidad económica y social de los servicios. Por otro lado, el impacto del Derecho de la Unión Europea en esta materia ha sido enorme y se refleja tanto en la legislación de defensa de la competencia como en la expansión de la legislación de contratos, que se extiende incluso a la corporación vertical y horizontal entre entes públicos. HUERGO LORA analiza la tendencia que esta legislación impone hacia la externalización de servicios, es decir, a la gestión indirecta, pese a las orientaciones políticas hacia la mal llamada «remunicipalización», y critica algunas de las inconsecuencias de la legislación española de contratos que encorsetan la prestación cooperativa de servicios entre varios entes públicos.

Como piedra de toque comparada de los problemas locales, GIANLUCA GARDINI expone las dificultades italianas para articular adecuadamente los diversos niveles de gobierno comparando las soluciones que, a este respecto, ofrecen el ordenamiento español y el italiano, lo que resulta particularmente interesante respecto al tortuoso encaje de la provincia. Por último, DIEGO ZEGARRA analiza la evolución de los servicios públicos locales en Perú.

Expresamos, finalmente, nuestro agradecimiento más sincero a la Directora del INAP, Isabel Borrel por las facilidades dadas para la organización de la jornada, así como a los directores de *Documentación Administrativa*, Santiago Muñoz Machado y Mariano López Benítez por acoger las ponencias en las páginas de esta revista, y no en último lugar, a todos los ponentes por su esfuerzo generoso en sintetizar los logros y retos del régimen democrático local.