

El Gobierno local en España a los cuarenta años de la Ley de Bases de Régimen Local. Retos de futuro

TOMÀS FONT I LLOVET
Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad de Barcelona

- 1. Introducción**
- 2. La autonomía local, un concepto en evolución**
 - 2.1. Las competencias locales y la naturaleza de la autonomía local
 - 2.2. La supresión de controles administrativos y sus efectos en el control jurisdiccional
 - 2.3. La participación local en el procedimiento legislativo y en la jurisdicción constitucional
- 3. El Gobierno local, entre el Estado y las comunidades autónomas**
 - 3.1. La interiorización y la relación entre estatutos de autonomía y LBRL
 - 3.2. De la recentralización al hecho diferencial
- 4. El régimen local y la organización territorial local: diferenciación, dinamismo, flexibilidad**
 - 4.1. El principio de diferenciación
 - 4.2. La gran ciudad, asimetría y reserva de ley
 - 4.3. Los municipios de menor población
- 5. La calidad democrática local**
 - 5.1. El Estatuto de los ciudadanos
 - 5.1.1. *La administración compartida*
 - 5.1.2. *Los derechos y deberes de los ciudadanos*
 - 5.2. El estatuto del electo local
 - 5.3. El sistema de gobierno municipal
 - 5.3.1. *La elección del alcalde*
 - 5.3.2. *Gobierno y Administración local*
- 6. Europeización, internacionalización, globalización del Gobierno local**
- 7. Epílogo. El desarrollo del derecho local**
- 8. Coda**
- 9. Bibliografía**

Artículo recibido el 22/05/2025; aceptado el 29/05/2025.

Resumen

Al cumplirse 40 años de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL), el presente artículo analiza su evolución y retos de futuro. La LBRL ha demostrado gran capacidad de adaptación normativa, pero sigue pendiente una garantía efectiva de la autonomía local, entendida hoy como mandato de optimización constitucional. Se revisan las tensiones con las comunidades autónomas, el principio de diferenciación y las reformas para municipios pequeños y grandes ciudades. Se aboga por una mejor participación de los entes locales en el proceso legislativo y en la jurisdicción constitucional. La administración compartida y la mejora del estatuto del ciudadano y del electo local son claves para reforzar la calidad democrática. Finalmente, se destaca la creciente proyección internacional del Gobierno local y la necesidad de empoderarlo frente a retos globales.

Palabras clave: *Ley de Bases de Régimen Local; autonomía local; democracia local; diferenciación.*

Local government in Spain forty years after the local regime basic law: future challenges

Abstract

Forty years after the enactment of the Local Regime Basic Law (LBRL), this article analyzes its evolution and future challenges. The LBRL has demonstrated a great capacity for regulatory adaptation, but an effective guarantee of local autonomy — understood today as a constitutional optimization mandate — remains pending. The article reviews the tensions with the autonomous communities, the principle of differentiation, and reforms for small and large municipalities. It advocates for better participation of local entities in the legislative process and in constitutional jurisdiction. Shared administration and the improvement of the status of citizens and locally elected officials are key to strengthening democratic quality. Finally, the increasing international projection of local government and the need to empower it in the face of global challenges are highlighted.

Keywords: Local Regime Basic Law; local autonomy; local democracy; differentiation.

1

Introducción

El restablecimiento de la democracia en España tras la dictadura franquista prefirió demorar las elecciones municipales —vista la experiencia de 1931— hasta después de la aprobación de la Constitución de 1978. Cobró prioridad afrontar la cuestión autonómica —preautonomías, estatutos vasco y catalán, pactos autonómicos y estatutos “ordinarios”— y, solamente después de establecerse la planta y régimen de las comunidades autónomas, se abordó el desarrollo constitucional en materia de Administraciones locales, con la aprobación de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985¹.

Para entonces, se contaba ya con una inicial jurisprudencia constitucional sobre la (in)compatibilidad de la legislación franquista con la proclamación constitucional de la autonomía local, así como sobre el pretendido vaciamiento de las diputaciones provinciales catalanas, lo que condujo a la adopción de la doctrina de la garantía institucional de la autonomía local. Asimismo, debían también ser tenidos en cuenta los estatutos de autonomía aprobados hasta ese momento, que en algunos casos contenían ya normas propias sobre la organización territorial —por ejemplo, el tema de las islas—, y que, en todo caso, asumían competencias en la materia.

El gran reto de la LBRL era acertar en el establecimiento de un régimen local común, que se limitara a lo estrictamente básico y que concretara la autonomía local garantizada por la Constitución². Se era consciente de que un riesgo importante para la autonomía local podía proceder precisamente de las comunidades autónomas, cuya inserción *ex novo* en el entramado de la organización territorial había de afectar necesariamente al escalón más débil de la misma.

La Ley fue objeto de recurso ante el Tribunal Constitucional por parte de las comunidades “históricas” no forales —esto es, Galicia y Cataluña—, que denunciaban la invasión de sus competencias por el alcance excesivo de las bases estatales. Ello dio lugar a la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 214/1989, de 21 de diciembre, que validó sustancialmente la constitucionalidad de la norma, exceptuando algunos aspectos, en concreto el del valor de los reglamentos organizativos locales.

La gran calidad técnica de la LBRL explica en buena medida su prolongada vigencia, que ahora se conmemora, y que ya se aproxima a la duración histórica que tuvo la vieja Ley Municipal de 1870. A ello ha contribuido tam-

1. Sigo en esta parte lo ya expuesto Font y Vilalta (2025).
2. *Vid.* Parejo Alfonso (2025).

bién su buena sistemática, que ha permitido mantener su actualidad a lo largo de cuatro décadas y su adaptación progresiva a las nuevas necesidades y exigencias sociales que se han ido sucediendo en este periodo.

Recordemos en un momento las reformas más relevantes de que ha sido objeto la LBRL³: la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas; la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que, entre otros aspectos, estableció el régimen especial para las grandes ciudades; y la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Más recientemente, podemos destacar el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, el Real Decreto-ley 8/2024, de 28 de noviembre, así como la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, que han incorporado reformas puntuales.

No llegó a prosperar, en cambio, la propuesta de una nueva ordenación general impulsada por el “Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local” (2005), que dio lugar a un Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local (2006), que trataba de acompañarse al proceso de reformas estatutarias de aquel momento. Tampoco fructificaron las iniciativas planteadas en 2018 encaminadas a revertir los efectos de la LRSAL y a establecer un estatuto específico para los municipios de menor población.

Por otra parte, debe resaltarse que la LBRL ya incorporaba desde el inicio un importante elemento de flexibilidad, al permitir su coexistencia con diversos regímenes especiales. Por supuesto, aquellos que, con un específico “anclaje estatutario”, han aprobado las comunidades autónomas —como, por ejemplo, los cabildos y consejos insulares—, pero también, y de manera destacada, los regímenes especiales de los municipios de Barcelona y de Madrid, ahora regulados respectivamente por las leyes 1/2006, de 13 de marzo, y 22/2006, de 4 de julio, y que, habiendo sido aprobados mediante ley estatal, tienen indudable carácter de legislación básica (ex art. 149.1.18 CE).

De este modo, a los 40 años de su vigencia puede afirmarse que, valga la expresión, la LBRL ha aguantado bien el paso del tiempo, demostrando, como se ha dicho, una gran capacidad de adaptación.

A partir de aquí, los retos a los que se enfrenta el futuro de los Gobiernos locales y de su régimen jurídico en buena parte son continuidad de los

3. *Vid.* extensamente los trabajos contenidos en Font i Llovet (2022a).

que se han venido señalando durante los últimos años⁴, pero que deben ser objeto de una nueva consideración y formulación.

2

La autonomía local, un concepto en evolución

La Ley de Bases de Régimen Local constituye, junto con la Carta Europea de Autonomía Local, que también cumple 40 años, el marco, por lo demás muy estable, que ha delimitado y permitido el normal ejercicio de la autonomía local por parte de los municipios y provincias españoles.

La participación efectiva de los municipios en los asuntos que afectan a la comunidad local ha sido valorada por el Consejo de Europa, en sus últimos informes de seguimiento de la aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local en España (2013 y 2021), como razonablemente satisfactoria, homologable con los países europeos de mayor nivel, sin perjuicio de que se hayan destacado algunos déficits que cabe mejorar: sin duda, el régimen de financiación, del que no vamos a ocuparnos en esta ocasión; también se auspicia una mayor implicación del Gobierno local en el ámbito institucional de las comunidades autónomas, es decir, una mayor "interiorización"; en fin, una mejora en los mecanismos procedimentales de garantía de la autonomía local, tanto ante los poderes legislativos como ante la jurisdicción constitucional.

La garantía de las competencias locales y la supresión de controles administrativos son tal vez los dos termómetros principales —además del carácter democrático de sus órganos— para medir la naturaleza y el grado de la autonomía de que efectivamente disfrutaban los Gobiernos locales.

2.1

Las competencias locales y la naturaleza de la autonomía local

Ante la falta de una garantía constitucional expresa de un contenido competencial concreto y determinado en favor de los entes locales, la ley de bases optó por establecer la lista de las materias en las que el legislador, estatal o autonómico, debía reconocer necesariamente algún tipo de competencia propia a los entes locales (art. 25 LBRL). Ello, sin perjuicio de mantener una cláusula de competencia propia general (art. 7.4 LBRL), cláusula general que

4. Me remito a Font i Llovet (2016, 2023).

también se introduce con mayor énfasis en algunas leyes autonómicas (Andalucía, Castilla y León, Islas Baleares, Extremadura, etc.) y en leyes básicas de carácter especial, como la Ley 1/2006, de régimen especial del municipio de Barcelona, y que fue reformulada por la LRSAL.

El problema que se ha manifestado a lo largo de todos estos años ha sido el de controlar la constitucionalidad de las leyes por la falta o insuficiencia de atribución competencial a los municipios en materias de su interés. Como ya se ha dicho, desde 1981 el Tribunal Constitucional ha venido utilizando la figura de la *garantía institucional de la autonomía local*⁵, que tenía toda su razón de ser para juzgar la ley catalana que prácticamente hacía desaparecer las diputaciones provinciales, haciéndolas irreconocibles como verdaderas instituciones autónomas (STC 32/1981).

Pero la aplicación posterior de esa figura a leyes sectoriales que reconocen un mayor o menor grado de intervención a los entes locales, o un determinado poder de coordinación de las comunidades autónomas sobre municipios o diputaciones, ha resultado verdaderamente insatisfactoria. Simplificando algo, el Tribunal ha venido sosteniendo que la garantía institucional solo protege un contenido mínimo o esencial, de manera que “basta con que no se suprima todo tipo de intervención del ente local” en el círculo de sus intereses, basta que haya “algo de participación”, incluso si es meramente procedimental y no decisoria, para entender que no se vulnera la autonomía garantizada por la Constitución (STC 132/2014, entre otras muchas)⁶.

Además, la valoración constitucional de la posible afectación de la autonomía local por la legislación autonómica se ha visto interferida en muchas ocasiones por el debate competencial entre el Estado y las comunidades autónomas, lo que ha contribuido a distorsionar en parte la valoración del núcleo sustantivo de aquella afectación a la autonomía local.

Así las cosas, la doctrina y la jurisprudencia del propio Tribunal Constitucional han ido avanzando, no sin titubeos, hacia una nueva formulación de la autonomía local como un verdadero *principio constitucional*⁷ que impone al legislador un “mandato de optimización” de procurar en cada caso el máximo grado posible, y no solo el suficiente, de autonomía local⁸. De este modo se entiende que la garantía constitucional de la autonomía local puede ser más efectiva en la realidad práctica.

5. De aquel momento son las primeras aportaciones que acercan la figura de la garantía institucional, de origen germánico, a nuestro contexto: Embid Irujo (1981) y Parejo Alfonso (1981).

6. La bibliografía es abundantísima. Me remito al completo análisis de la misma que hacen Carro Fernández-Valmayor (2007) y Velasco Caballero (2007); así como al más reciente libro de Nieto Garrido (2018).

7. Ya en su momento lo teorizó Aja (1992); ahora, Nieto Garrido (2018).

8. Así formulado por Velasco Caballero (2009), en los términos de Robert Alexy.

La reciente STC 64/2025, de 13 de marzo, hace expresa invocación de este nuevo planteamiento, que de entrada merece una valoración positiva⁹: “A partir, especialmente, de la STC 41/2016, la doctrina constitucional sobre la autonomía local viene prescindiendo del concepto de garantía institucional para referirse a la autonomía local como un *principio en sentido técnico-jurídico*. La garantía constitucional de la autonomía local comprende, en definitiva, un núcleo mínimo de autonomía que no puede ser desconocido por los poderes públicos –en particular, por los legisladores estatal y autonómico, cada uno en el ámbito de sus competencias–, *pero también les dirige un mandato de optimización para la consecución de los mayores niveles posibles de autonomía local*” (FJ 6.b).

No obstante, a la hora de aplicar esta doctrina al caso enjuiciado —el Decreto-ley catalán 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico—, la Sentencia no prescinde de seguir utilizando la técnica de la garantía institucional, pues lo primero que valora es que la incidencia de las previsiones impugnadas sobre las competencias urbanísticas municipales “no llega al punto de eliminar toda capacidad de intervención de los municipios en el régimen de las viviendas de uso turístico” [FJ 6 c)].

Además, el modo de razonar del Tribunal no se dirige en puridad a averiguar si con la norma impugnada se consigue “el mayor nivel posible de autonomía”, como exigiría el mandato de optimización, o, lo que es lo mismo, si se produce “la menor restricción posible de la autonomía”, obligada por la preservación de otro principio o bien constitucional digno de mayor protección en el caso concreto.

Más allá de este caso, parece que la efectividad del concepto de autonomía local como mandato de optimización va a requerir, con toda seguridad, un proceso de concreción tanto en el método interpretativo como en los procedimientos normativos. Porque, en el fondo, se trataría de una derivación, salvadas las distancias, del principio de proporcionalidad y de necesidad de la regulación, ya conocido en el ámbito de los derechos y libertades personales y económicos, pero trasladado ahora a la incidencia sobre la autonomía y las competencias locales.

Precisamente, en la protección de aquellos derechos y libertades, en los últimos tiempos asistimos a una aplicación muy exigente —y, a veces, excesiva— por parte de los tribunales contencioso-administrativos de los principios de buena regulación y de los requisitos documentales y procedimentales

9. Me remito a Font y Vilalta (2025).

relativos a la elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general, incluidas las ordenanzas y reglamentos locales.

No es descartable que, aún con los tiempos que le son propios, de manera progresiva se pueda ir decantando una tendencia en la que la garantía constitucional de la autonomía local no dependa tanto del contenido normativo de la ley impugnada como de los elementos formales, documentales y procedimentales relativos a su elaboración, en los cuales pueda encontrarse la suficiente justificación de que la ley impugnada consigue el máximo posible de autonomía local.

2.2

La supresión de controles administrativos y sus efectos en el control jurisdiccional

Una de las principales manifestaciones del alcance de la autonomía local articulado en la Ley de Bases de Régimen Local fue la consolidación de la supresión, ya iniciada anteriormente, de todo tipo de tutelas administrativas, de recursos administrativos —alzada impropia— ante la Administración del Estado o, en su caso, de las comunidades autónomas, y la total jurisdiccionalización de los controles sobre los actos y acuerdos de las Administraciones locales.

Esta dinámica tuvo especial incidencia en el ámbito de los tributos locales, principal fuente de la litigiosidad local, al sustituir la tradicional reclamación económico-administrativa ante órganos colegiados especializados, integrados en la Administración del Estado, por el recurso previo de reposición contra cuya denegación expresa o tácita los interesados podían interponer directamente recurso contencioso-administrativo (art. 108 LBRL).

El impacto negativo en la posición jurídica de los ciudadanos fue notable, puesto que se veían privados de una vía de recurso gratuita y especializada, y se veían abocados a acudir a la más costosa y más lenta vía judicial. Combinar la autonomía local con la garantía efectiva de los derechos de los ciudadanos era el reto que se presentaba en aquel momento, y que con el tiempo propiciaría algunas reformas de cierto calado.

Así, por una parte, se inició un proceso de experimentación de soluciones alternativas que a la postre resultaría exitoso. En 1988 el Ayuntamiento de Barcelona, en ejercicio de su potestad de autoorganización, creaba el Consell Tributari, formado por expertos independientes ajenos al ayuntamiento, que debía dictaminar preceptivamente los recursos administrativos en materia tributaria. A pesar de no tener formalmente carácter vinculante,

a lo largo de sus más de 35 años de existencia, los dictámenes del Consell han sido siempre respetados por la autoridad municipal. La confianza generada en los recurrentes por la intervención de un órgano independiente y especializado hizo disminuir drásticamente la litigiosidad judicial ante la sala de la Audiencia Territorial (y luego, la sala del Tribunal Superior de Justicia y posteriormente los juzgados de lo contencioso).

La difusión de los buenos resultados de la implantación del Consell Tributari de Barcelona¹⁰ facilitó la traslación del modelo al régimen especial de las grandes ciudades establecido por la Ley de Modernización del Gobierno local de 2003. En una especie de evolución desde un sistema de jurisdicción retenida a uno de jurisdicción delegada, valga la analogía, las grandes ciudades debían crear un órgano para la resolución, y no solo dictamen, de las reclamaciones económico-administrativas, procedimiento este que ahora se recuperaba¹¹.

En el contexto actual de la necesaria configuración de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos en el ámbito de las Administraciones públicas¹², la experiencia del Consell Tributari de Barcelona y de los demás órganos tributarios locales resulta muy positiva de cara a recuperar la funcionalidad de la vía administrativa previa a la judicial, e ir prefigurando una suerte de “justicia administrativa local”, al menos en las grandes ciudades, de posible extensión a otros ámbitos materiales como la función pública, el urbanismo, las sanciones en materia de convivencia ciudadana, etc.¹³.

Por otra parte, la judicialización de los controles sobre la Administración local en consideración a su autonomía ha tenido también su influencia en otra reforma de relieve: la reestructuración orgánica de la jurisdicción contencioso-administrativa con la creación de los *juzgados unipersonales* de lo contencioso administrativo, ya previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial, y efectivamente establecidos con la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1998.

En efecto, el objetivo de esa innovación, de gran calado, era el de descongestionar los Tribunales Superiores de Justicia frente a la “avalancha creciente de recursos”, según dice la exposición de motivos de la Ley, avalancha propiciada en buena parte por la ya mencionada supresión de las reclamaciones económico-administrativas contra los actos tributarios de las Administraciones locales. En cualquier caso, hoy se puede decir que los juzgados

10. Por todos, AA. VV. (1999).

11. En virtud del artículo 47 de la Ley 1/2006, de régimen especial de Barcelona, se mantenía para esta ciudad el régimen específico de su Consell Tributari.

12. Por todos, López Ramón (2016).

13. Font i Llovet (2020a).

unipersonales de lo contencioso constituyen el “juez natural” de los actos administrativos dictados por las entidades locales, mientras que las salas de lo Contencioso del TSJ lo son de sus disposiciones normativas y de sus instrumentos urbanísticos.

Sucede, no obstante, que, a pesar de las preferencias señaladas en la Ley Orgánica del Poder Judicial, solo el 1 % de los magistrados que ocupan estos juzgados son especialistas en lo contencioso-administrativo, cifra que asciende al 36 % en las salas del TSJ¹⁴. Tal vez esta circunstancia pueda explicar en parte el elevado número de recursos de apelación frente a las sentencias de los juzgados, lo que podría acabar desvirtuando el objetivo de su creación. En algunas salas de lo Contencioso, como la del TSJ de Cataluña, más de la tercera parte de sus asuntos son apelaciones en materia de tributos locales.

La *especialización* en derecho administrativo, y más específicamente en derecho local, aparece como imprescindible para el correcto ejercicio del control judicial de la legalidad de la actuación de los Gobiernos locales. Tal vez el Proyecto de Ley Orgánica para la Ampliación y Fortalecimiento de las Carreras Judicial y Fiscal, aprobado por el Consejo de Ministros en mayo de 2025, pueda ser la ocasión para impulsar el refuerzo de la formación de los jueces en estas materias y poder ofrecer a los ciudadanos una verdadera tutela efectiva en relación con la actividad de los entes locales.

2.3

La participación local en el procedimiento legislativo y en la jurisdicción constitucional

Entre los mecanismos de garantía de la autonomía local respecto a la actuación del legislador se encuentran, por una parte, la *participación* orgánica o procedimental de los Gobiernos locales en el proceso de elaboración de las leyes que les afectan; y, por otra parte, el acceso de aquellos a la *jurisdicción constitucional* a través del conflicto constitucional en defensa de la autonomía local.

En cuanto al primer aspecto, el ámbito estatal no está exento de órganos de participación y cooperación que, en mayor o menor medida, incluyen la representación de los entes locales, pero cuya eficacia es muy limitada¹⁵. Así, la Comisión Nacional de Administración Local, participada por la

14. Tomo los datos, referidos al año 2022, que facilita Martín Rebollo (2024).

15. *Vid.* el completo análisis de Villar Crespo (2023), con amplia bibliografía.

FEMP, expresa más una función de informe y propuestas jurídicas que un foro de verdadera negociación; la Conferencia Sectorial de Administración Local dejó de reunirse en 2007; la Conferencia de Ciudades, introducida en 2003, no llegó a constituirse, y la de Asuntos Urbanos prevista en el anteproyecto de ley básica de la autonomía local de 2005 no vio ni siquiera la luz.

Únicamente con ocasión del Plan nacional de recuperación, transformación y resiliencia —cuya gestación y ejecución se ha caracterizado por una fuerte dinámica centralizadora— el Reglamento de la Conferencia Sectorial creada al efecto ha previsto la participación *nominatim* de la FEMP, lo que, por otra parte, no deja de suscitar algunas dudas de carácter jurídico.

Mayor relieve institucional han adquirido, en cambio, los genéricamente denominados *consejos de gobierno local*, creados por las comunidades autónomas, en algunos casos mediante expresa previsión estatutaria (Cataluña, Andalucía), y que están configurados como órganos de representación de los Gobiernos locales, con intervención preceptiva en el procedimiento de elaboración de las leyes que les afectan¹⁶.

Los escasos resultados producidos por esta experiencia participativa —el Consejo catalán ha estado más de una legislatura sin constituirse— han llevado en los últimos años a intentar perfeccionar estos organismos. Así, la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, o la Comisión de Garantías de la Autonomía Local de Extremadura, cuentan con diversos mecanismos de “alerta temprana” frente a proyectos normativos eventualmente lesivos de la autonomía local.

El escaso tiempo transcurrido desde el establecimiento de estos últimos organismos y la falta de estudios sobre su actividad todavía no permiten valorar su rendimiento institucional, que, por lo demás, dependerá en la práctica del respeto y la lealtad institucional hacia sus funciones.

En cuanto al segundo aspecto anunciado, la garantía *jurisdiccional* de la autonomía local frente a la acción del legislador, el conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, establecido en 1999 en el contexto del Pacto local, ha resultado un verdadero fracaso¹⁷. En los primeros 20 años de su efectiva aplicación se habían promovido 30 conflictos, de los cuales únicamente 12 se han resuelto por sentencia, de las que solo 8 se han pronunciado sobre el fondo del asunto. Y lo más significativo es que *ninguna* de estas sentencias ha estimado el correspondiente conflicto.

Las causas de esta grave disfuncionalidad residen en la propia concepción del sistema, marcada por el temor, infundado, de que se produjeran

16. Vilalta Reixach (2007).

17. Me remito a Font i Llovet (2022b).

avalanchas inmanejables de conflictos, lo que se tradujo en limitadoras reglas de legitimación y de procedimiento, que resultaron agravadas por una estricta interpretación por parte del Tribunal. Y, además, la misma naturaleza híbrida, algo artificiosa, entre conflicto de carácter competencial y recurso de inconstitucionalidad, no era la solución más adecuada para canalizar el tipo de controversias que plantea la acción del legislador en la posición subjetiva de los entes locales afectados¹⁸.

Así las cosas, hay que afrontar sin miedo una reforma del actual proceso constitucional, que en mi opinión debería ir acompañado —no necesariamente sustituido— por un mecanismo que anude el proceso a una concreta lesión subjetiva de la autonomía local planteada ante la jurisdicción ordinaria, que pudiera derivar en una suerte de específica “cuestión constitucional de autonomía local”¹⁹.

En cualquier caso, el necesario perfeccionamiento del actual conflicto en defensa de la autonomía local no debe ocultar la posibilidad de introducir instrumentos complementarios de garantía en el ámbito de las comunidades autónomas, puesto que la inmensa mayoría de las leyes hasta ahora recurridas por este motivo son leyes autonómicas.

En este sentido, no estaría de más explorar las posibilidades que ofrecen los consejos consultivos y de garantía estatutaria presentes en muy buena parte de las comunidades autónomas, y más aún cuando el correspondiente estatuto de autonomía contiene una garantía específica de la autonomía local, para intervenir a solicitud de los entes locales, o de sus órganos o consejos representativos, con carácter previo a la aprobación de leyes eventualmente lesivas de la autonomía local.

3

El Gobierno local, entre el Estado y las comunidades autónomas

3.1

La interiorización y la relación entre estatutos de autonomía y LBRL

Junto a la configuración de la autonomía local, la otra cuestión fundamental que todavía está por resolver es la de la ubicación estructural y competen-

18. En este sentido, Caamaño Domínguez (2022).

19. En este sentido lo sugiere Caamaño Domínguez (2022), en la línea que sostuve en Font i Llovet (1997a).

cial del Gobierno local y del régimen local entre el Estado y las comunidades autónomas. Simplificando la formulación, se trata del debate entre mantener el denominado “carácter bifronte” del régimen local o bien procurar una mayor “interiorización” del Gobierno local en el ámbito de las comunidades autónomas, acercándose así a la situación habitual en los sistemas federales.

El debate adquirió consistencia en la época de la elaboración del nuevo Estatuto de Cataluña de 2006, que en la materia que nos ocupa, corría en paralelo al Libro blanco para la reforma del Gobierno Local, impulsado por el Gobierno Zapatero. Esta reforma debía inspirarse en las recomendaciones del Consejo de Europa, que abogaban por una mayor “regionalización” del régimen local en España y una mayor garantía de la subsidiariedad en los estatutos de autonomía.

El proyecto de Estatuto también se inspiraba en estos mismos criterios²⁰. Entre otros extremos, se trataba de que el Estatuto, a través de su propia regulación material de los principios del régimen local, estableciera un “anclaje estatutario” —en la terminología del propio Tribunal Constitucional— que permitiera incrementar, para los municipios catalanes, la garantía básica y común de la autonomía local, para protegerla con mayor efectividad frente a hipotéticas lesiones por parte del legislador autonómico. De esta manera, y ante la escasa densidad constitucional sobre la autonomía local, los estatutos de autonomía podían contribuir a completar una verdadera Constitución territorial local²¹.

La STC 31/2010, relativa al Estatuto de Autonomía de Cataluña, mantuvo la vigencia del carácter bifronte del régimen local, pero aceptando al mismo tiempo que el Estatuto de Autonomía podía regular materialmente las líneas fundamentales o esenciales del régimen local en su ámbito territorial, “*debiendo respetar en todo caso las previsiones estatutarias, como es obvio, la competencia básica que al estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del artículo 149. 1.18 CE*” (FJ 36). Esta última expresión podía plantear alguna incógnita acerca de la relación, dentro del sistema de fuentes, entre el estatuto de autonomía y la ley de bases de régimen local, y dio pie a interpretar que el Tribunal sostenía una superioridad de la ley de bases de régimen local sobre los estatutos²².

Pero hay que ser riguroso: lo que dice el Tribunal es que el Estatuto debe respetar la competencia básica del Estado, no las normas dictadas por el Estado en ejercicio de esta competencia. Es decir, el Estatuto puede

20. Vid. Font et al. (2006).

21. Font i Llovet (2011).

22. Vid. el completo estudio de Álvarez García (2013).

contener las líneas fundamentales o la regulación esencial de la materia local, pero no podría contener una regulación material de tal extensión o densidad que impidiese al Estado dictar un mínimo común denominador, “agotando” el Estatuto la materia y vaciando de contenido la competencia básica del Estado. La diferencia es sustancial.

Lo malo, según hemos señalado en otro lugar²³, es que la jurisprudencia constitucional posterior ha deslizado un cambio, que parecería imperceptible, pero que tiene la mayor trascendencia. La STC 41/2016, de 3 de marzo, después reproducida en otras (como la STC 168/2016, de 6 de octubre, o la 19/2017, de 2 de febrero), repite mecánicamente la siguiente expresión:

“Ahora bien, también *hemos dicho* que esa regulación esencial [del régimen local en el Estatuto] vincula solo al legislador autonómico y únicamente *en la medida en que no contradiga el régimen dictado en ejercicio de 'la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE'* (SSTC 31/2010, de 28 de junio, FJ 36, y 103/2013, FJ 4)”.

Pero lo cierto es que la invocada STC 31/2010 y la Sentencia 103/2013, de 25 de abril, que se limita a reproducir aquella, como hemos visto, no dicen lo que se les atribuye. Debe advertirse, pues, que *el Tribunal Constitucional no dice lo que el Tribunal Constitucional dice que dice*²⁴. Esta insatisfactoria situación merece ser corregida.

3.2

De la recentralización al hecho diferencial

Por su parte, en efecto, muchas comunidades autónomas han legislado de manera general o parcial sobre su régimen local y su organización territorial, y han enriquecido la regulación y la han hecho progresar. Así, en relación con la diversidad de estructuras —comarcas, mancomunidades integrales, áreas metropolitanas, etc.; con los mecanismos de garantía de la autonomía local—, atribución directa y general de competencias municipales, consejos de gobierno

23. Font y Vilalta (2024: 36).

24. Un ilustre antecedente de esta pequeña —pero sustancial— interpolación lo encontramos en el voto particular que el magistrado —y llorado amigo— Luis Ortega formuló a la sentencia 132/2012, relativa a la ley de consejos insulares de las Islas Baleares, en el que criticaba que el Tribunal se separara sin fundamentación de lo que había sostenido en la sentencia 31/2010, que afirmaba que las previsiones estatutarias sobre el régimen local “deben respetar en todo caso la competencia básica que al Estado le corresponde en la materia”. *“Es decir —concluye Ortega—, que las especialidades de las normas estatutarias no pueden alterar las previsiones normativas declaradas básicas por el legislador estatal”*.

local, procedimientos de alerta temprana; con los regímenes especiales —Carta municipal de Barcelona, leyes especiales para capitales autonómicas—, etc.

La corriente centralizadora que se puso de manifiesto con ocasión de la LRSAL, y que en buena medida fue bendecida por el Tribunal Constitucional, fue fruto de una determinada manera de afrontar una coyuntura económica ciertamente grave, pero no hay motivos para persistir en ella. Las desconfianzas para con el legislador autonómico se disiparían si los estatutos incrementaran su función ordenadora de sus propios Gobiernos locales.

Una muestra del carácter excesivamente circunstancial de las opciones legales que inciden en la relación entre los estatutos de autonomía y la legislación básica de régimen local, y por tanto en la dinámica de una mayor conexión entre las comunidades autónomas y sus propios Gobiernos locales, la encontramos en la disposición adicional 17 de la LBRL, que ha sido introducida mediante el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, que lleva por título “Derechos históricos de Cataluña”, y que establece lo siguiente:

“Las previsiones de esta Ley se aplicarán respetando en todo caso la posición singular en materia de sistema institucional recogida en el artículo 5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, así como las competencias exclusivas y compartidas en materia de régimen local y organización territorial previstas en dicho Estatuto, de acuerdo con el marco competencial establecido en la Constitución y en especial en el Estatuto de Autonomía de Cataluña”.

A nadie se le escapa la importante carga política y simbólica de esta norma: por primera vez aparece en la legislación básica estatal de carácter general una regla específica para Cataluña “con nombre y apellidos”. Tal vez por esta razón, y por su conexión con la coyuntura de la aritmética parlamentaria, esta novedosa disposición no ha recibido la atención que merecería por parte de los comentaristas jurídicos.

Más allá de su fundamentación y de sus concretos efectos jurídicos²⁵, baste decir ahora que una disposición de este tipo lo que sí puede hacer es facilitar una nueva interpretación del marco competencial sobre régimen local fijado en la Constitución y en el Estatuto catalán. Si ello no sucediera así, no quedaría más solución que la vía de la reforma constitucional mediante la incorporación al más alto nivel del hecho diferencial a que se refiere esta disposición adicional 17.^a LBRL.

25. Me permito remitirme a Font y Vilalta (2024: 29 y ss.).

4

El régimen local y la organización territorial local: diferenciación, dinamismo, flexibilidad

4.1

El principio de diferenciación

La Ley de Bases de Régimen Local ha permitido a lo largo de su vigencia la progresiva consolidación de las Administraciones locales como verdaderas protagonistas en la articulación efectiva del Estado social y democrático de derecho. No hace falta insistir en ello.

Con todo, al cabo de los años, y a pesar de sus sucesivas reformas, el régimen local español es en la actualidad todavía demasiado uniforme, demasiado estático y demasiado rígido. Por ello, de cara a su futura evolución, habrá que pensar en desarrollar aquellos elementos que permitan una mayor diferenciación, un mayor dinamismo y una mayor flexibilidad.

Es cierto que la LBRL incorpora unos ciertos elementos de diferenciación, al permitir su coexistencia con diversos regímenes especiales: por supuesto, aquellos que, como el régimen especial de organización para las grandes ciudades, se incorporan en el propio texto de la ley; o aquellos otros que, con un específico “anclaje estatutario”, han aprobado las comunidades autónomas—como, por ejemplo, los cabildos y consejos insulares—; pero también, y de manera destacada, los regímenes especiales de los municipios de Barcelona y de Madrid, regulados respectivamente por la Ley 1/2006, de 13 de marzo, y por la Ley 22/2006, de 4 de julio, y que, como he dicho, habiendo sido aprobados mediante ley estatal, tienen indudable carácter de legislación básica (ex art. 149.1.18 CE).

Incluso de manera formal y explícita, el principio de diferenciación ha ido siendo progresivamente incorporado al derecho positivo de nuestro régimen local. Así, en normas de rango estatutario como el artículo 88 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que dispone lo siguiente: “Las leyes que afectan al régimen jurídico, orgánico, funcional, competencial y financiero de los municipios deben tener en cuenta necesariamente las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y de capacidad de gestión que tienen”.

Más recientemente, el nuevo artículo 25.6 LBRL, introducido por el Real Decreto-ley 6/2023, de manera más tímida dispone: “Con carácter previo a la atribución de competencias a los municipios, de acuerdo con el principio de diferenciación, deberá realizarse una ponderación específica de la capacidad de gestión de la entidad local, dejando constancia de tal ponderación

en la motivación del instrumento jurídico que realice la atribución competencial, ya sea en su parte expositiva o en la memoria justificativa correspondiente”.

Ahora bien, la puesta en práctica de estos enunciados requiere todavía amplios desarrollos que atiendan a la previsible articulación de la organización territorial local sobre la base de tres elementos determinantes: las grandes conurbaciones metropolitanas; las casi 50 áreas urbanas funcionales en torno a ciudades intermedias; y los municipios rurales y de pequeña población que deben pivotar alrededor de una cabecera de comarca.

4.2

La gran ciudad, asimetría y reserva de ley

Las exigencias de planificación conjunta y de coordinación en las conurbaciones metropolitanas han obtenido resultados escasos desde el punto de vista estructural²⁶, de manera que están prevaleciendo instrumentos funcionales más dinámicos y flexibles, predominando las figuras relacionales —planes, convenios, acuerdos, etc.— sobre las estructurales. Este tipo de soluciones probablemente deberán extenderse ante el crecimiento de la “metápolis”, fenómeno que anuda realidades económicas sociales y culturales sin continuidad territorial, propiciado por los transportes de alta velocidad, el teletrabajo y las conexiones por internet²⁷.

En cualquier caso, no debe descartarse el futuro desarrollo de soluciones *asimétricas* en la arquitectura institucional en relación con las realidades metropolitanas. Alguna medida se ha empezado a experimentar, como por ejemplo la supresión del Consejo Comarcal del Barcelonés, que había quedado emparedado entre la potente realidad municipal de la ciudad de Barcelona y la superposición sobrevenida del Área Metropolitana de Barcelona. Algún día habrá que pensar si una diputación provincial que comprenda en su interior un área metropolitana institucionalizada no debiera “retirarse” parcialmente de ese territorio para concentrar, en cambio, su proyección supramunicipal en la realidad local no metropolitana.

Falta todavía, no obstante, acabar de desarrollar una completa teoría de la *ciudad* —la gran ciudad global²⁸— como sujeto político e institucional que empiece a compartir con el Estado sus funciones propias en la garantía de la digni-

26. Vilalta Reixach (2025); Toscano Gil (2022).

27. Archer (1995).

28. Velasco Caballero (2017).

dad humana y los derechos fundamentales, en la ordenación de la propiedad privada y de las libertades económicas, y en la delimitación de la relación público-privado en el contexto del Estado social²⁹. La ciudad está todavía maniatada por el dogma de la reserva de ley, que le impide actuar con autonomía y eficacia, en los ámbitos de la ordenación e intervención de la actividad económica, siendo manifiestamente insuficiente la teoría de la “vinculación negativa” a la ley³⁰.

4.3

Los municipios de menor población

En el otro extremo, los municipios de pequeña población —la realidad absolutamente mayoritaria en España— empiezan por fin a encontrar eco y atención en algunas tímidas regulaciones específicas³¹.

Frustrado por ahora el intento de establecer un estatuto básico para este tipo de municipios, es de destacar al menos la previsión de la denominada “gestión colaborativa” a que se refiere el nuevo artículo 28 LBRL, incorporado por el Real Decreto-ley 6/2023. También aquí se opta por soluciones funcionales, dinámicas y flexibles, para optimizar los escasos recursos disponibles, que deberán concretarse en regímenes especiales a aprobar por las comunidades autónomas.

Pero la diferenciación y la flexibilidad en el caso de los pequeños municipios deben proyectarse no solo en lo organizativo y relacional, sino también en la modulación de la aplicación del régimen jurídico común: legislación de procedimiento, de contratos, de subvenciones, de empleo público, etc. Aquí es donde queda todavía mucho camino por recorrer.

5

La calidad democrática local

5.1

El Estatuto de los ciudadanos

La mejora de la *calidad democrática* en el ámbito local exige actuar en varios frentes. Por una parte, debe vehicularse a través de un verdadero es-

29. Me remito a Font i Llovet (2020b); también, Auby (2020); Font y Vilalta (2023).

30. *Vid.* el capítulo correspondiente a este punto en Carro Fernández-Valmayor (2025: 291 y ss.).

31. Carbonell Porras (2021); Almeida Cerredá (2023).

tatuto del ciudadano o de *ciudadanía*, que profundice y actualice a nivel municipal los *derechos* en el ámbito de la participación ciudadana y de la transparencia pública, así como el derecho, ya previsto, a exigir el establecimiento y prestación de los servicios públicos; y que extienda estas proclamações a las nuevas generaciones de derechos, así como a la declaración de los deberes de ciudadanía que derivan del principio de solidaridad.

5.1.1 La administración compartida

En este contexto hay que llamar la atención sobre el importante cambio de perspectiva que representaría desarrollar la regulación de la participación ciudadana no solo en los procesos de toma de decisiones, sino también en la fase de la gestión de servicios, bienes y equipamientos públicos. Me refiero a la denominada *administración compartida*, que a partir del principio constitucional de subsidiariedad horizontal se ha desarrollado ampliamente en Italia³², y que empieza a gozar de buen predicamento también en España³³.

Según esta fórmula, a través de los *pactos de colaboración* que firman los ayuntamientos con grupos o colectivos de ciudadanos de diversa naturaleza, estos participan en la función administrativa, haciéndose cargo del cuidado y gestión de espacios públicos, bienes comunes, equipamientos comunitarios, integración cultural, etc. Se desarrolla así el sentido cívico, la solidaridad y la responsabilidad de los “ciudadanos activos” en la satisfacción del interés general y del bien común, como expresión de una nueva relación entre el Estado y la ciudadanía³⁴.

A su vez, la articulación efectiva de esta administración compartida es expresión también de la autonomía organizativa de los municipios, en la medida en que son ellos, a través de su potestad normativa reglamentaria, los que regulan el alcance, los contenidos y los efectos de los pactos de colaboración que suscriben con los ciudadanos.

Los autores que se han ocupado del tema no han reparado lo suficiente en que el artículo 18.1 b) LBRL establece el derecho de los vecinos a participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes, y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea

32. El gran promotor de esta construcción es el profesor Gregorio Arena y el *Laboratorio della sussidiarietà* (Labsus). Vid. Arena (2017); Arena y Bombardelli (2022).

33. Vid., por todos, Aguado *et al.* (2024).

34. Tornos Mas (2024).

interesada por los órganos de gobierno y administración municipal. Aunque esta formulación es distinta de lo que estamos relatando, en ella se encuentran los elementos esenciales de la administración compartida: participar en la gestión municipal, colaborando con ella de manera voluntaria.

En definitiva, hay que dar un paso decidido para superar los esquemas tradicionales tanto de las formas de gestión de los servicios locales como de las categorías de los bienes públicos, para explorar y consolidar la configuración jurídica de los mecanismos de gestión cívica, ciudadana o compartida de servicios y actividades, y de las categorías de los bienes comunes materiales e inmateriales³⁵.

5.1.2 Los derechos y deberes de los ciudadanos

Además de esta nueva faceta de la participación ciudadana en la función administrativa de los Gobiernos locales, el Estatuto del ciudadano debe avanzar también en la configuración de *nuevos derechos de ciudadanía*, especialmente vinculados a las responsabilidades locales. Así, deben establecerse y garantizarse los derechos de las personas ante las entidades locales en los ámbitos digital, social, del espacio público, de la seguridad y la convivencia, del empadronamiento, de los medios alternativos de defensa de los derechos, etc. En pocas palabras, se trata de dar eficacia jurídica al famoso “derecho a la ciudad”³⁶, que deberá plasmarse en concretas pretensiones individuales y colectivas y las correspondientes obligaciones de los Gobiernos locales³⁷.

Por poner un ejemplo en relación con el desarrollo de la propia personalidad, el derecho a la ciudad conllevaría el mandato a las Administraciones locales de promover el confort, alojamiento, descanso, bienestar y accesibilidad en el disfrute de los espacios libres de uso público, su mobiliario y sus interfaces con los espacios de uso privado, lo que a su vez implicaría eliminar la arquitectura o el diseño hostiles que tengan como objetivo la expulsión de personas en situación de sinhogarismo, las personas de edad avanzada, las personas jóvenes y otros segmentos de la población.

Ahora bien, el estatuto del ciudadano no debe limitarse a establecer sus derechos frente al municipio, sino que debe contemplar también sus

35. Vid. el reciente trabajo de Ortiz García (2024).

36. En la línea iniciada por Lefebvre (1968).

37. Gifreu i Font (2020).

deberes y obligaciones para con el mismo. Desde hace muchos años vengo insistiendo en la necesidad de reequilibrar la visión sobre la posición jurídica del ciudadano que han venido ofreciendo las leyes de procedimiento y régimen jurídico de las Administraciones públicas³⁸. A los amplios catálogos de derechos procedimentales, apenas se les suma el deber de colaboración de las personas (art. 18 LPAC)³⁹, y a estas no se les exige el deber de actuar con buena fe y lealtad que sí se exige a las Administraciones públicas (art. 3 LRJSP). Formalmente, el deber de los ciudadanos de observar las normas y de cumplir las resoluciones administrativas que les afecten hoy deriva más bien de la característica objetiva de la ejecutividad y ejecutoriedad de estas últimas que de una posición subjetiva vinculada a la cualidad de ciudadano.

El elemental principio de *solidaridad* que está en la base del pacto social y de la condición cívica merece una mayor visibilidad en el ordenamiento, y de manera particular en el ordenamiento local, en cuyo entorno se desarrollan las relaciones sociales básicas. Es cierto que el ya citado artículo 18 LBRL establece precisamente los derechos y deberes de los vecinos, pero estos últimos se ciñen al deber de contribuir mediante las prestaciones económicas y personales previstas en las leyes a la realización de las competencias municipales.

En cambio, la configuración jurídica más general de la posición de las personas en relación con sus deberes públicos de ciudadanía queda remitida al ámbito de la potestad sancionadora local. Esto es lo que sucede en virtud del título XI de la Ley de Bases de Régimen Local, referido a la tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias, que se introdujo por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

Es cierto que con ello se soluciona la insatisfactoria situación para los entes locales que derivaba de la interpretación estricta del principio de reserva de ley en el ámbito sancionador, como se puso de manifiesto, entre otras, en la STC 132/2001 y en la STS de 29 de septiembre de 2003. Es positivo y respetuoso con la autonomía local que se habilite a las ordenanzas municipales para tipificar infracciones e imponer sanciones por incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas. No se puede estar más de acuerdo.

Pero lo que ahora quiero destacar es la conveniencia de que se formule desde un punto de vista positivo, y no desde el meramente represivo, el deber de los ciudadanos de cumplir la normativa local, de colaborar en su aplicación y de alertar de su incumplimiento; el deber de respetar las normas de convivencia ciu-

38. Así, por ejemplo, Font i Llovet (1994: 67).

39. Deber de colaboración que algunos reputan inexistente: Rivero Ortega (2025: 79).

dadana en el espacio público y los derechos de las demás personas; el deber de efectuar un uso racional y adecuado del patrimonio municipal y las infraestructuras y servicios municipales, y de respetar la integridad de los equipamientos y servicios públicos municipales y colaborar en su buen funcionamiento.

5.2

El estatuto del electo local

Por otra parte, es necesario establecer de una vez por todas un verdadero *estatuto del electo local*. La dignificación de la política y la regeneración de la calidad democrática en las instituciones públicas —una necesidad que es evidente e imperiosa a nivel estatal y autonómico— tiene en el ámbito local una especial incidencia, tanto por su proximidad e inmediatez respecto de la colectividad que legitima el poder público como por su capacidad de experimentar soluciones novedosas y generar modelos para los demás ámbitos de representación política.

El Capítulo V del Título V de la LBRL, titulado precisamente “Estatuto de los miembros de las corporaciones locales”, ha sufrido varias importantes modificaciones a lo largo de sus años de vigencia. Esto mismo ya indica que la regulación jurídica de los derechos y deberes de los representantes políticos locales es una cuestión controvertida, permanentemente superada por la evolución de la realidad política y del sistema de partidos, y necesitada de una atención especial para tratar de recuperar la confianza ciudadana en la política, al menos en la local.

En 1998 se adoptó el llamado “Acuerdo Antitransfuguismo”, que tuvo su reflejo en la reforma de la LBRL por la Ley 11/1999, de 21 de abril, y en la reforma de la LOREG por la Ley Orgánica 8/1999. La primera reforzó el papel de los grupos políticos municipales, y la segunda, la estabilidad del alcalde (cuestión de confianza y límites a la moción de censura). Pero estas reformas no solventaron, o incluso propiciaron, la anómala situación de los concejales que no quedaban adscritos a un grupo municipal, lo que podía afectar a su derecho fundamental a la participación política. Fue preciso, por tanto, regular su situación con una nueva reforma de la LBRL mediante la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local, que acotó parcialmente sus derechos políticos y económicos. La sentencia del Tribunal Supremo de 26 de octubre de 2020 confirmó que los supuestos de transfuguismo no pueden implicar mejoras personales, políticas o económicas⁴⁰.

40. *Vid.*, por todos, De la Torre Martínez (2014, 2023). Me remito por lo demás al trabajo de De la Torre (2025). También, Monteserin Heredia (2024).

Diversas modificaciones sufrió también la regulación del régimen retributivo, de dedicaciones y de incompatibilidades de los miembros de las corporaciones locales (art. 75 LBRL). La más vistosa fue la operada por la LRSAL en 2013, que desde la infundada óptica culpabilizadora a los entes locales del déficit público, estableció importantes limitaciones a las retribuciones y a las dedicaciones exclusivas de los electos locales. Imperaba el lema “menos política” en la Administración local. Expresión, por cierto, la de “administración local”, que se recuperaba de nuevo para desautorizar la de “gobierno local” que utilizaba la reforma de 2003.

Pero el Estatuto del electo local debe ir más allá. Se trata de favorecer un conjunto de medidas que se dirijan a garantizar la plenitud y la calidad en el ejercicio de la función representativa, con una especial atención a los concejales de la oposición municipal.

Así, en primer lugar, hay que perfeccionar el derecho de acceso a la información y a la documentación⁴¹, que encuentra todavía demasiados obstáculos en la práctica y sufre aún importantes disfunciones en relación, paradójicamente, con la legislación de transparencia y buen gobierno. Por ejemplo, establecer todos los supuestos de acceso a la información pública en ejercicio de las funciones representativas ordinarias que no requieren solicitud escrita; o bien garantizar la protección a los concejales de las autoridades de transparencia y garantía del derecho de acceso.

También deben completarse las medidas jurídicas —algunas ya existentes— que faciliten el derecho de voto en casos de baja por maternidad, paternidad o enfermedad, asegurando legalmente los supuestos de posible delegación que ahora solo figuran en algunos reglamentos orgánicos municipales. Y, sin perjuicio de ello, la participación a distancia en términos más amplios que los previstos por el Real Decreto-ley 11/2020, dictado con ocasión de la COVID-19.

Asimismo, la creciente judicialización penal de la vida política, en aquello que tiene de distorsionadora de la función representativa, está demandando que se garantice debidamente la asistencia y la defensa jurídica de los representantes locales, en aquellos procesos que les puedan afectar a consecuencia del ejercicio de su función, siempre que no exista conflicto de intereses con la corporación a la que pertenecen. Pero no es solo ello, sino que también en el ejercicio ordinario de la función representativa, y más si se trata de concejales de la oposición, se debe poder requerir la asistencia técnica y jurídica de los servicios municipales e, incluso, la facilitación de medios de formación adecuados.

41. *Vid.*, ya en su momento, la sistemática obra de Fernández Ramos (2003).

Ligando con esta última referencia a los concejales de la oposición municipal, se puede llegar a hablar de la conveniencia de garantizar en la ley un *estatuto de la oposición municipal*, a desarrollar por el reglamento orgánico de cada ayuntamiento, donde se garantice, por tramos de población o de presupuesto, un régimen mínimo de dedicaciones exclusivas o parciales para los concejales de la oposición, con la finalidad de que las funciones de control y fiscalización del Gobierno municipal se puedan llevar a cabo de manera efectiva. E incluso debería establecerse que la presidencia de las comisiones delegadas del pleno municipal que tengan funciones de control o de garantía deba corresponder a un concejal de la oposición.

5.3 El sistema de gobierno municipal

Los problemas de la calidad democrática del sistema local están estrechamente ligados, como es lógico, al sistema electoral y a la organización política del Gobierno local⁴². Ya he hecho algunas referencias a ello al tratar el transfuguismo. Ahora basta con completar algunas reflexiones.

Antes hay que señalar que la coincidencia cronológica de las elecciones locales con las elecciones autonómicas en la mayoría de las comunidades autónomas desnaturaliza en cierta medida el significado de unas y otras y al tiempo refuerza su dimensión "nacional", adquiriendo un cierto carácter de "elecciones intermedias". Las celebradas en mayo de 2023 constituyen el mejor ejemplo, cuando dos días después de la jornada electoral, y a la vista de sus resultados, fueron convocadas elecciones generales. En todo caso se constata un cierto efecto "arrastre" de las elecciones autonómicas sobre las locales, allí donde ambas coinciden, así como la variación del índice de participación en las elecciones municipales en función de las circunstancias políticas nacionales⁴³. Es un aspecto para considerar.

5.3.1 La elección del alcalde

En primer lugar, debe recordarse que a lo largo de estas décadas se han efectuado diversas propuestas de mejora o de reforma, parcial o total, del

42. Sánchez Morón (2024).

43. Delgado Sotillos (2024).

sistema de elección del alcalde y de los concejales —como también del sistema de elección indirecta o de segundo grado de los diputados provinciales—, con la finalidad de mejorar la estabilidad, la representatividad y la legitimidad de los Gobiernos locales. En 1998, el Grupo Parlamentario Socialista presentó una propuesta de modificación de la LOREG para establecer la elección directa del alcalde —prevista expresamente por el artículo 140 CE—, y en 2018 el Grupo Parlamentario Popular hizo lo propio con una propuesta de un sistema de elección del alcalde a doble vuelta.

Las experiencias de pactos en contra de la lista más votada, el fenómeno del transfuguismo ya citado, la implantación en 1993 del sistema de elección directa del alcalde (y del presidente de la región) en un modelo tan cercano como el italiano, etc., son factores que han propiciado el debate sobre este tema. No obstante, la cuestión continúa sin visos de ser modificada, probablemente porque no se encuentra entre las preocupaciones primordiales de la población y porque no son viables acuerdos parlamentarios al respecto. Pero resulta que además el análisis científico de los expertos asegura “el continuado rendimiento positivo que han tenido los sistemas electorales en España”, y afirma que la evidencia empírica de los resultados y análisis efectuados “permite concluir que sería un error modificar las reglas electorales vigentes, que han permitido alcanzar satisfactoriamente los objetivos de toda elección: representación, gobernabilidad y legitimidad”⁴⁴.

Lo anterior no quita que sea posible y deseable introducir retoques o mejoras en el sistema, incluso favoreciendo legalmente que sean las comunidades autónomas las que puedan introducir algún elemento de experimentación, especialmente para las grandes ciudades⁴⁵. En este sentido, conviene tener presente la competencia en la materia de los *Länder* en los sistemas federales, pero también la de otros territorios, como Escocia o Sicilia.

5.3.2 Gobierno y Administración local

Otra línea que merece ser considerada atañe a la reasignación de competencias entre los órganos de gobierno local, así como entre estos y la alta administración ejecutiva. Algún paso se ha dado hacia la denominada “parlamentarización” de la organización municipal, especialmente con la Ley de

44. López Nieto (2015).

45. Así lo sugiere Boix Palop (2024).

Modernización del Gobierno Local de 2003, en relación con el régimen especial de organización de las grandes ciudades, así como con los regímenes especiales de las ciudades de Madrid y de Barcelona.

La posibilidad de nombrar miembros de la junta de gobierno municipal a personas no electas, introducida por la ley de modernización, fue declarada inconstitucional por la sentencia del Tribunal Constitucional 103/2013, de 25 de abril, por considerarla contraria “al plus de legitimación democrática, frente a la profesionalización” que exige el artículo 140 CE. En mi opinión este planteamiento debe ser revisado, por elemental sentido común, como dijera el voto particular a la sentencia, y porque el artículo 3.2 de la Carta Europea de Autonomía Local prevé con toda normalidad que los órganos representativos “puedan disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos”.

La intervención de los órganos con legitimación democrática tiene todo su sentido en la expresión de las opciones políticas, normativas, directivas, de programación, planificación y tributación; pero en su alta ejecución no debiera excluirse la intervención de elementos profesionalizados.

Incluso debería explorarse la posibilidad de separar más radicalmente las funciones de dirección política y de gestión administrativa, como ya sucede en Italia, en cuya virtud corresponde a los directivos públicos la adopción de las resoluciones y actos administrativos con efectos externos de reconocimiento individualizado de derechos o de imposición de obligaciones: autorizaciones, nombramientos, contratos, subvenciones, sanciones, etc.

También es cierto que el incremento de responsabilidades administrativas a cargo de los empleados públicos en el actual contexto de “hiperjudicialización”, también de la Administración, puede conducir a una Administración defensiva y al fenómeno ya presente —en Italia y también en España— de la “fuga dalla firma”. Las actuaciones incisivas de los órganos de control de cuentas, incluso de la Unión Europea, así como las intervenciones a veces poco medidas de las agencias y oficinas antifraude, también en España, pueden estar dificultando la profundización de esta dinámica.

6

Europeización, internacionalización, globalización del Gobierno local

En una última y rápida consideración, hablando sobre las perspectivas de futuro de los Gobiernos locales, tengo que referirme necesariamente a la posición que los mismos deben ocupar en el nuevo contexto mundial.

No cabe ninguna duda de que el gobierno local ha dejado de ser en muchos aspectos una cuestión interna de los Estados. Los problemas locales a los que se enfrentan los municipios, y de manera especial las grandes ciudades, son en realidad de naturaleza y ámbito global: crisis migratoria, crisis de vivienda, crisis energética, sostenibilidad económica, social y ambiental, envejecimiento de la población, etc.

En el momento de aprobación de la Ley de Bases de Régimen Local, hace 40 años, esta situación era simplemente insospechable: España ni siquiera pertenecía a la hoy Unión Europea, y la Carta Europea de Autonomía Local se aprobaba por aquellas mismas fechas. La posterior evolución de los hechos, a una velocidad vertiginosa, y los profundos cambios institucionales que han seguido a su remolque, obligan a reconsiderar el rol de las ciudades —y de los Gobiernos locales en general— en el concierto mundial.

Por una parte, la política, la economía y el derecho de la Unión Europea afectan de manera directa e incisiva a ayuntamientos y diputaciones —y a los demás entes locales—, sin que estos tengan mayor participación que su presencia, minoritaria y, por supuesto, meramente consultiva, en el Comité de las Regiones. Aunque abundan iniciativas como la Agenda Urbana Europea, la Iniciativa Urbana Europea, las Eurociudades y las AECT, los programas URBACT y ESPON, cuya concepción y desarrollo son positivos, no obstante, “se puede afirmar que están pensadas *para* los Gobiernos locales, pero generalmente no *desde* los Gobiernos locales”⁴⁶. Lo mismo cabe decir en relación con toda la dinámica vinculada a los fondos Next Generation UE, a pesar de su relevante proyección sobre competencias de los Gobiernos locales, como la movilidad urbana o la vivienda.

Así pues, la gobernanza de la Unión Europea algún día deberá tomar en consideración el déficit de participación local en la formulación y en la ejecución del derecho y las políticas europeas. Y, además, habrá que reconsiderar también las dificultades actuales con que se encuentran las entidades locales para ostentar la *legitimación procesal* necesaria para intervenir en el recurso de anulación⁴⁷.

Desde otro punto de vista, es innegable la creciente extensión de las *relaciones de cooperación* entre entes locales de distintos países, ya sea desde la óptica más limitada de la cooperación transfronteriza, ya sea desde la más amplia de la cooperación transnacional e interregional⁴⁸. Tanto el Consejo de Europa como la Unión Europea han dado cobertura a distin-

46. Gutiérrez Camps (2025).

47. Codina García-Andrade (2024).

48. Arias Aparicio (2024).

tas formulaciones de cooperación territorial internacional, como pueden ser respectivamente, entre otras, los convenios de cooperación transfronteriza o las agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT).

Respecto de estas últimas, las AECT son organizaciones de derecho europeo con personalidad jurídica que pueden administrar fondos estructurales, gestionar infraestructuras y prestar servicios públicos o de interés económico general. En la actualidad existen 88 AECT, 18 de ellas en España. En algún caso, como la *Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai*, por sus funciones de gobierno del territorio y de la colectividad, se aproxima a lo que sería un ente local territorial de carácter supramunicipal. Hay que seguir con atención este tipo de figuras.

En todo caso debe destacarse la creciente importancia de este fenómeno de proyección exterior o de lo que más ampliamente se califica como actividad “internacional” de los Gobiernos locales, que corre paralela a la tendencia creciente hacia la definición del estatuto jurídico de los Gobiernos locales desde instancias supranacionales⁴⁹.

En fin, debe subrayarse el importantísimo papel que en la actualidad están desarrollando las *redes internacionales* de Gobiernos locales, y en particular las redes internacionales de ciudades, que actúan como *lobbies* para desarrollar influencia, generar y compartir conocimiento y obtener financiación.

Por citar solo lo más próximo, en el ámbito europeo destacan, por una parte, el Consejo de Municipios y Regiones Europeas (CMRE), formado por 60 asociaciones nacionales de Gobiernos locales procedentes de 41 países europeos —ahí está la FEMP española—, que representan a más de 150 000 municipios. A su vez, el CMRE es miembro de la organización de ámbito mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Por otra parte está Eurocities, que agrupa a más de 200 grandes ciudades en 38 países que representan a más de 150 millones de personas⁵⁰.

Las redes de ciudades y la *city diplomacy* son en la actualidad importantes factores del dinamismo local en el mundo global. Las ciudades han pasado de *colaborar* con el Estado a *competir* con el Estado, y en algunos casos a *sustituir* al Estado.

En el contexto de diversas acciones de la Organización de las Naciones Unidas, las ciudades aparecen a la vez como *sujeto* y *objeto* de la política global: así, participan, por ejemplo, en la formación de los ODS 2030, y al mismo tiempo son el destino del “objetivo urbano” número 11. Cuando en el primer mandato presidencial de Donald Trump los Estados Unidos

49. Mir Puigpelat (2004), así como Díaz González (2024).

50. Galceran-Vercher (2025).

abandonaron el Acuerdo de París por el cambio climático, su presencia fue sustituida por una coalición de más de 470 alcaldes —los *climate mayors*—. En la conferencia por el clima de las Naciones Unidas (COP26) celebrada en Glasgow en 2022, participó el movimiento C40 Cities, en interlocución directa con los Estados.

Como vemos, ya no se trata de una relación de cada municipio con “su Estado”, que es la óptica clásica de la autonomía local, sino de una interlocución de “todas las ciudades” con “todos los Estados”, en la sede mundial de los Estados, la ONU. En definitiva, el reto que se presenta a los Gobiernos locales en el momento actual ya no es solamente el de perfeccionar su autonomía local frente a “su Estado”, sino además el de construir y obtener las potestades públicas necesarias, de naturaleza estatal, para el desarrollo de las responsabilidades políticas, económicas, sociales y culturales que les incumben.

7

Epílogo. El desarrollo del derecho local

No quiero finalizar estas reflexiones sin hacer antes una rápida y mínima referencia al desarrollo dogmático y doctrinal del derecho local a lo largo de estos años. La novedad que supuso en su día la Ley de Bases de Régimen Local, así como su solidez y sistemática, han estimulado y facilitado el desarrollo de una consistente elaboración doctrinal en el campo del derecho local, hasta el punto de que en la actualidad se puede considerar una disciplina especializada en el campo del derecho público con gran capacidad de explicación, ordenación e innovación.

Por un lado, el derecho y el gobierno local pasaron pronto a figurar como asignaturas en los planes de estudio de diversos grados en Derecho y en Ciencias Políticas, así como en los distintos programas de formación de empleados públicos, especialmente, como es natural, los de las Administraciones locales, a cargo del INAP y de los correspondientes institutos y escuelas de administración pública de las comunidades autónomas.

Ello ha propiciado la elaboración de numerosos tratados y manuales de derecho local, la mayoría firmados o dirigidos por autores de gran prestigio⁵¹. Incluso son abundantes los tratamientos del sistema de derecho local al hilo de las regulaciones propias de las distintas comunidades autónomas⁵².

51. Entre otros muchos, basta con recordar ahora a Muñoz Machado (2011), Parejo Alfonso (1988), Sosa Wagner (2005), Fuentetaja y Fernández (2010), Rivero Ysern (2014).

52. A título de ejemplo, podemos señalar: Font i Llovet (1997b), Gifreu y Fuentes (2009), Socas y Blasco (2014), Razquin Lizárraga (2013), entre otros muchos.

También es significativo que los profesores de Derecho Administrativo hayan adoptado en varias ocasiones los temas de derecho local como objeto de sus congresos asociativos⁵³. Y son innumerables las publicaciones monográficas, las obras colectivas —muchas al hilo de las reformas de 2003 y de 2013—, los capítulos de libro y los artículos de revista que en su conjunto constituyen un *corpus* completísimo de derecho local español⁵⁴.

Por otro lado, han surgido o se han consolidado instituciones especializadas en el ámbito local que han fomentado y sostenido la elaboración de estudios y publicaciones en esta materia. Me limito a citar algunas de las más activas.

El Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), que había tenido como directores a destacados catedráticos de Derecho Administrativo —en la época democrática, entre otros, Sebastián Martín-Retortillo y Luis Cosculluela Montaner—, fue el encargado de la redacción de la Ley de Bases de Régimen Local, de la mano de su director de la época, el también catedrático Luciano Parejo Alfonso. Pocos años después, en 1987, el IEAL fue refundido con el INAP, y su proyección sobre los temas locales ha disminuido en intensidad. La tradicional *Revista de Estudios de la Vida Local*, que venía siendo publicada por el IEAL, amplió su objeto y pasó a denominarse *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, REALA*, que desde entonces ha transitado por varias épocas, publicando, aunque no exclusivamente, estudios y trabajos sobre el derecho local.

La Diputación de Barcelona, juntamente con el Instituto —hoy Observatorio— de Derecho Público de la Universidad de Barcelona (IDP), impulsó la publicación del *Anuario del Gobierno Local (AGL)*, cuyo primer número apareció en 1995. Y en 2002 apareció el número 0 de esta revista *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*. Ambas publicaciones fueron asumidas posteriormente por la Fundación Democracia y Gobierno Local, promovida por la citada diputación, que desarrolla una amplia tarea editorial y de formación, y que en los últimos años ha impulsado un *Anuario de Transparencia Local (ATL)* y otro *Anuario de Hacienda Local (AHL)*.

53. El segundo Congreso de la AEPDA, celebrado en Santander en 2005, dedicó una sesión a la *Autonomía municipal*, con ponencias de José Luis Carro y Francisco Velasco, ya citadas. En el VII Congreso, organizado en Tarragona en 2012, Luciano Vandelli presentó la ponencia sobre “La reforma de los entes locales en Italia en el contexto de la crisis económica”; por su parte, en el VIII Congreso, que tuvo lugar en Alicante en 2013, se trató el tema de *La planta del gobierno local*, cuyas actas, coordinadas por Juan José Díez Sánchez, están publicadas por la Fundación Democracia y Gobierno Local, en 2013; en fin, el XV Congreso de la AEPDA, que se celebró en Ibiza en 2020, se dedicó íntegramente a *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, actas publicadas bajo la coordinación de Concepción Barrero y Joana M. Socías (INAP, 2020).

54. Me remito a la sección de “Bibliografía española y extranjera”, seleccionada y sistematizada, que se incluye en cada edición del *Anuario del Gobierno Local*, cuya recopilación nos ofrecería hoy treinta años de estudios sobre gobierno y derecho Local.

El Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), vinculado a la Diputación de Granada, desarrolla amplias actividades formativas que a menudo han dado lugar a la publicación de monografías y obras colectivas en el campo del derecho local. También el Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid (IDLUAM) imparte másteres y cursos especializados en derecho local, y además promueve la publicación, desde 2007, del *Anuario de Derecho Municipal* (ADM).

Las diversas escuelas e institutos de administración pública de las comunidades autónomas, en sus correspondientes revistas, han dado especial cabida a los estudios de derecho local, como una muestra más, valga la expresión, de la especial vinculación del régimen local con las comunidades autónomas. Pero, paralelamente, se observa una cierta disminución de la presencia de los estudios específicos de derecho local en las revistas generales de derecho administrativo (RAP, REDA, RGDA).

Por su parte, es de destacar el interés de los estudiosos del derecho constitucional por las materias relacionadas con el Gobierno local, ya sea por la configuración constitucional de la autonomía local y su garantía jurisdiccional, ya sea por su vinculación con la estructuración del Estado autonómico, ya sea por su relación con el derecho fundamental a la participación política.

Y, naturalmente, los profesores y demás expertos de derecho financiero y tributario y de hacienda pública han desarrollado también una amplia labor doctrinal en torno a los principios de autonomía y suficiencia financiera de los entes locales, y por supuesto en torno a la incidencia sobre los mismos del principio de estabilidad presupuestaria.

Valga esta rapidísima alusión a los promotores y cultivadores del derecho local desde sus distintas vertientes como verdadera valoración global de lo que ha supuesto la Ley de Bases de Régimen Local: la configuración de un sistema jurídico local ordenado y coherente, que ha asentado a los Gobiernos locales de manera segura y estable como una estructura fundamental para el desarrollo efectivo del Estado social y democrático de derecho, dentro de la organización territorial del Estado autonómico, y abierta a su proyección europea, internacional y global.

8 Coda

Las perspectivas de reforma a que se ha ido aludiendo a lo largo de este trabajo inciden de una u otra manera en todos los niveles del ordenamiento: empezando por el derecho originario de la Unión Europea; continuando por la Cons-

titución y los estatutos de autonomía; y, por supuesto, la propia Ley de Bases de Régimen Local, pero también la LOREG, sin hablar de la Ley de Haciendas Locales. También me he referido a la legislación básica del régimen jurídico administrativo: procedimiento, contratos, subvenciones, empleo público, etc. Y en desarrollo de las anteriores, las leyes de las comunidades autónomas.

Pero una idea general que debería subyacer en cualquier tipo de iniciativa que imaginariamente pudiera producirse en alguno de estos ámbitos es que la función esencial de la ley en las materias del gobierno local y del régimen local se debe circunscribir a dos objetivos. El primer objetivo es el de *garantizar* el contenido competencial y funcional de la autonomía local, así como los derechos y deberes de los ciudadanos y de los electos locales. El segundo objetivo es el de *habilitar*, en lo que sea necesario, a las ciudades, a todos los municipios y a los demás entes locales, para el amplio ejercicio de sus potestades públicas y, en primer lugar, su potestad normativa al más alto nivel requerido.

A partir de estas premisas, debieran ser los propios Gobiernos locales, en el libre desarrollo de todas sus potencialidades políticas, los verdaderos protagonistas de las futuras reformas.

9 Bibliografía

- AA. VV. (1999). *El Consell Tributari municipal de Barcelona. 10 años de actividad y de interpretación de las normas tributarias en la Hacienda municipal: 1989-1998*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Suñer d'Estudis Autonòmics i Locals.
- Aguado i Cudolà, V., Nettel Barrera, A. del C., Parisio, V. y Torrens Llambrich, X. (dirs.). (2024). *Administración compartida y bienes comunes desde el Derecho Administrativo y la gobernanza*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Aja, E. (1992). Configuración constitucional de la autonomía municipal. En T. Font i Llovet (coord.). *Informe sobre el gobierno local*. Madrid: INAP.
- Almeida Cerredá, M. (2023). Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, 59-81.
- Álvarez García, V. (2013). Las reglas constitucionales sobre la interiorización del régimen local en los Estatutos de autonomía de segunda generación y la problemática naturaleza jurídica de la Ley reguladora de las bases de régimen local. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 99, 221-256.

- Archer, F. (1995). *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris: Éditions Payot.
- Arena, G. (2017). Un nuevo derecho para la administración compartida de los bienes comunes. La experiencia italiana. *RAP*, 203.
- Arena, G. y Bombardelli, M. (dirs.). (2022). *L'amministrazione condivisa*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Arias Aparicio, F. (2024). La cooperación territorial de los Gobiernos locales en el marco del derecho europeo. En G. M. Díaz González (coord.). *Las actividades "internacionales" de los Gobiernos locales* (pp. 93-123). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Auby, J.-B. (2020). El papel de la ciudad como nuevo sujeto político-institucional. *Anuario del Gobierno Local 2019*, 189-202.
- Boix Palop, A. (2024). Evolución reciente y problemas pendientes de la forma del gobierno local en España. *Anuario del Gobierno Local 2023*, 83-111.
- Caamaño Domínguez, F. (2022). Sin vueltas... No es operativo. En A. López Castillo y A. Arroyo Gil (dirs.). *Garantías y límites de la autonomía local* (pp. 149-160). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Carbonell Porras, E. (2021). ¿Un Estatuto básico para los municipios pequeños? Un comentario de urgencia. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 15.
- Carro Fernández-Valmayor, J. L. (2007). Una nueva reflexión sobre la autonomía municipal. En J. A. Carrillo Donaire, J. Esteve Pardo, E. Malaret i García, J. L. Martínez López-Muñoz y F. Velasco Caballero (coords.). *La autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y profesionales* (pp. 13-40). Cizur Menor: Thomson-Aranzadi.
- Carro Fernández-Valmayor, J. L. (2025). *Ley y administración pública. Una contribución a la historia dogmática el principio de legalidad administrativa*. Madrid: Iustel.
- Codina García-Andrade, X. (2024). La promoción del papel internacional de los Gobiernos locales en el derecho de la Unión Europea. En G. M. Díaz González (coord.). *Las actividades "internacionales" de los Gobiernos locales*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- De la Torre Martínez, L. (2014). *El estatuto jurídico de los concejales no adscritos*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- De la Torre Martínez, L. (2023). La dimensión política de los Gobiernos locales. En T. Font i Llovet (dir.). *Las reformas y propuestas de reforma de la legislación local*

- en España, 1999-2022* (pp. 115-140). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- De la Torre Martínez, L. (2025). Constitución de las corporaciones locales y estatuto de sus miembros. *QDL*, 68.
- Delgado Sotillos, I. (2024). Las elecciones municipales de 2023: un análisis del rendimiento del sistema electoral y sus propuestas de reforma. *Anuario del Gobierno Local 2023*, 113-144.
- Díaz González, G. M. (2024). Las actividades “internacionales” de los gobiernos locales: perspectiva general. En G. M. Díaz González (coord.), *Las actividades “internacionales” de los Gobiernos locales*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Embid Irujo, A. (1981). Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal. *REDA*, 30.
- Fernández Ramos, S. (2003). *Los concejales y el acceso a la información: el derecho de los concejales de acceso a la documentación local* (2.ª ed.). Granada: Comares.
- Font i Llovet, T. (1994). La administración plural. Caracteres generales del régimen de las Administraciones Públicas. En J. Tornos Mas (coord.), *Administración pública y procedimiento administrativo. Comentarios a la Ley 30/1992* (pp. 57-78). Barcelona: Bosch.
- Font i Llovet, T. (1997a). El recurso de protección constitucional de la autonomía local. En AA.VV. *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*. Madrid: INAP.
- Font i Llovet, T. (dir.). (1997b). *Dret local. Ordenances, activitats i serveis públics*. Barcelona: Marcial Pons / Universitat de Barcelona / Universitat Autònoma de Barcelona.
- Font i Llovet, T. (2011). Estatutos de autonomía y gobierno local: La Constitución territorial local. En L. Cosculluela Montaner y E. Carbonell Porras (dirs.), *Reforma estatutaria y régimen local*. Madrid: Civitas Thomson Reuters.
- Font i Llovet, T. (2016). Los retos actuales del Gobierno local: repolitización, diversificación, interiorización. En J. M. Baño León (coord.), *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado* (tomo II). Madrid: Iustel.
- Font i Llovet, T. (2020a). Cap a una nova justícia administrativa per a les ciutats. El Consell Tributari de Barcelona als trenta anys de la seva creació. *Revista Jurídica de Catalunya*, 4.

- Font i Llovet, T. (2020b). De la autonomía local al poder de las ciudades. *Istituzioni del Federalismo*, especial en memoria de Luciano Vandelli, 115-134.
- Font i Llovet, T. (dir.). (2022a). *Las reformas y propuestas de reforma de la legislación local en España, 1999-2022*. Barcelona: Diputación de Barcelona – Fundación Democracia y Gobierno Local. Disponible en https://gobiernolocal.org/publicaciones/2023/003_INFORME_REFORMAS_Y_PROPUUESTAS.pdf.
- Font i Llovet, T. (2022b). La escasa (o nula) operatividad del conflicto en defensa de la autonomía local. En A. López Castillo y A. Arroyo Gil (dirs.). *Garantías y límites de la autonomía local* (pp. 115-147). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Font i Llovet, T. (2023). L'estat actual del govern local: diversitat, flexibilitat, dinamisme. En T. Font i Llovet (dir.). *Repensar el govern local: perspectives actuals*. Barcelona: Institut d'Estudis de l'Autogovern.
- Font i Llovet, T. y Vilalta Reixach, M. (2023). La ciudad en busca de autor. Hacia un estatuto europeo de las grandes ciudades. *Anuario del Gobierno Local 2022*, 11-40.
- Font i Llovet, T. y Vilalta Reixach, M. (2024). La reforma "urgente" del régimen local: diferenciación y derechos históricos de Cataluña. *Anuario del Gobierno Local 2023*, 11-51.
- Font i Llovet, T. y Vilalta Reixach, M. (2025). El Gobierno local a los 40 años de la Ley de Bases de Régimen Local. Diferenciación, autonomía local y retos territoriales. *Anuario del Gobierno Local 2024*, 11-45.
- Font i Llovet, T., Velasco Caballero, F. y Ortega Álvarez, L. (2006). *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Fuentetaja Pastor, J. Á. y Fernández Rodríguez, C. (coords.). (2010). *Manual de derecho local*. Madrid: Iustel.
- Galceran-Vercher, M. (2025). El municipalismo europeo y la participación de las ciudades en la gobernanza de la UE. *Anuario del Gobierno Local 2024*, 133-166.
- Gifreu i Font, J. (2020). Derecho a la ciudad: ¿un sumatorio de derechos ciudadanos o un derecho independiente? En C. Barrero Rodríguez y J. M. Socías Camacho (coords.). *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos. Actas del XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA)* (pp. 29-58). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

- Gifreu i Font, J. y Fuentes i Gasó, J. R. (2009). *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Lefebvre, H. (1968). *Le droit à la ville*. Paris: Anthropos.
- López Nieto, L. (2015). ¿Modificar el sistema de elección del alcalde? En M. Arenilla Sáez (coord.). *La elección directa del alcalde. Reflexiones, efectos y alternativas* (pp. 101-120). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- López Ramón, F. (coord.). (2016). *Las vías administrativas de recurso a debate*. Madrid: AEPDA-INAP.
- Martín Rebollo, L. (2024). *Manual de Derecho Administrativo y guía para el estudio de las leyes administrativas* (8.ª ed.). Cizur Menor: Aranzadi La Ley.
- Mir Puigpelat, O. (2004). *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas.
- Monteserin Heredia, S. (2024). 20 años de la introducción del concejal municipal no adscrito en la LBRL. En búsqueda del equilibrio entre su función representativa y la realidad de los partidos políticos. *Anuario del Gobierno Local 2023*, 207-234.
- Muñoz Machado, S. (dir.). (2011). *Tratado de derecho municipal* (3.ª ed., 4 vols.). Madrid: Lustel.
- Nieto Garrido, E. (2018). *El Estatuto constitucional de los entes locales*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Ortiz García, M. (2024). La ciudad compartida: bienes comunes urbanos y sinergias público-comunes. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 118, 77-115.
- Parejo Alfonso, L. (1981). *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid: INAP.
- Parejo Alfonso, L. (2025). La filosofía del régimen local básico de 1985 y su temprana, parcial, pero decisiva, desvirtuación. *QDL*, 68.
- Parejo Alfonso, L. (1988). *Derecho básico de la Administración local*. Barcelona: Ariel.
- Razquin Lizárraga, M. M. (2013). *Derecho local de Navarra*. Madrid: lustel.
- Rivero Ortega, R. (2025). *La obligación. Concepto y régimen jurídico de los deberes públicos*. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
- Rivero Ysern, J. L. (2014). *Manual de derecho local*. Madrid: Civitas.
- Sánchez Morón, M. (2024). La autonomía local y el principio democrático: consideraciones a la luz de la experiencia constitucional. En T. Font i Llovet y M. Vilalta Reixach (dirs.). *Anuario del Gobierno Local 2023*, 55-82.

- Socias Camacho, J. M. y Blasco Esteve, A. (dirs.). (2014). *Derecho local de las Islas Baleares*. Madrid: Iustel.
- Sosa Wagner, F. (2005). *Manual de Derecho Local*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Tornos Mas, J. (2024). Administración compartida y bienes comunes: gestionar desde la participación. La experiencia española. En V. Aguado i Cudolà, A. del C. Nettel Barrera, V. Parisio y X. Torrens Llambrich (dirs.). *Administración compartida y bienes comunes desde el Derecho Administrativo y la gobernanza* (pp. 85-106). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Toscano Gil, F. (2022). El fenómeno metropolitano. En T. Font i Llovet (dir.). *Las reformas y propuestas de reforma de la legislación local en España, 1999-2022* (pp. 91-103). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Velasco Caballero, F. (2007). Autonomía municipal. En J. A. Carrillo Donaire, J. L. Carro Fernández-Valmayor, E. Malaret i García, J. L. Martínez López-Muñiz, J. Esteve Pardo y F. Velasco Caballero (dirs.). *La autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y profesionales* (pp. 41-66). Cizur Menor: Thomson-Aranzadi.
- Velasco Caballero, F. (2009). *Derecho local. Sistema de fuentes*. Madrid: Marcial Pons.
- Velasco caballero, F. (2017). El derecho de las ciudades globales. *Anuario de Derecho Municipal*, 11.
- Vilalta Reixach, M. (2007). *El Consejo de gobiernos locales. La nueva participación de los entes locales en las comunidades autónomas*. Madrid: Iustel.
- Vilalta Reixach, M. (2025). Regímenes jurídicos especiales de las grandes aglomeraciones urbanas. Balance de los 40 años de la LBRL. *QDL*, 68.
- Villar Crespo, G. (2023). La participación de las ciudades en la toma de decisiones de las autoridades estatales y autonómicas en España: estado de la cuestión y reflexiones al efecto. *Anuario del Gobierno Local 2022*, 93-138.