

# MUNICIPALISMO Y DEMOCRACIA LOCAL: UN RETO PENDIENTE PARA LA DOCENCIA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

**TORRECILLAS MARTÍNEZ, Ana**

*Profesora de Derecho Constitucional*

*Universidad de Extremadura*

[anatm@unex.es](mailto:anatm@unex.es)

<https://orcid.org/0000-0002-1816-798X>

## *Cómo citar/Citation*

Torrecillas Martínez, A. (2024).

*Municipalismo y democracia local: un reto pendiente para la docencia en Derecho Constitucional.*

*Docencia y Derecho, n.º 23, págs. 59-74*

“Pero si los artesanos y los labradores son excluidos del gobierno de la ciudad ¿cómo podrán tener amor a la patria?” –

*La Política, Aristóteles*

## **RESUMEN:**

Este trabajo tiene como objetivo principal motivar, tanto desde el punto de vista teórico como práctico, la necesidad de incorporar el régimen local y el municipalismo en la docencia en Derecho Constitucional. A tal fin, en el análisis se esclarecen las premisas teórico-constitucionales más relevantes sobre la materia omitidas en la docencia de nuestra disciplina y se ponen de manifiesto algunas de las oportunidades perdidas en relación con la invisibilización de lo local en las aulas para, finalmente, invitar a su inclusión y fomentar, así, la formación crítica e integral de nuestro alumnado en lo que respecta al modelo territorial y al Estado social y democrático de Derecho propugnado en la Constitución de 1978.

**PALABRAS CLAVE:** municipalismo, constitucionalismo crítico, Estado social, autonomía local.

## ***MUNICIPALISM AND LOCAL DEMOCRACY: A PENDING CHALLENGE FOR THE TEACHING OF CONSTITUTIONAL LAW***

### **ABSTRACT:**

The main objective of this paper is to motivate, from a theoretical and practical point of view, the importance of including local government and municipalism in the teaching of Constitutional Law. In order to achieve this purpose, the analysis clarifies the most relevant theoretical-constitutional premises on the subject omitted in the teaching of our discipline and highlights some of the opportunities lost in relation to the invisibility of this subject in the classes in order to, finally, invite its inclusion and thus promote the critical and comprehensive training of our students regarding the territorial model and the social and democratic Rule of Law promoted in the Constitution of 1978.

**KEYWORDS:** municipalism, critical constitutionalism, Social Welfare State, local self-government.

*Fecha de recepción: 01-06-2024*

*Fecha de aceptación: 30-06-2024*

## SUMARIO

**1. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO 2. PREMISAS TEÓRICO-CONSTITUCIONALES OMITIDAS EN LAS AULAS 3. LA PÉRDIDA DE OPORTUNIDADES DEMOCRÁTICAS COMO CONSECUENCIA DE LA INVISIBILIZACIÓN DEL MUNICIPALISMO 4. PROPUESTAS BASADAS EN EXPERIENCIAS DOCENTES PARA ENSEÑAR MUNICIPALISMO DESDE EL DERECHO CONSTITUCIONAL 5. A MODO DE CONCLUSIÓN. 6. BIBLIOGRAFÍA**

### 1. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

El estudio de las entidades locales ha sido una materia particularmente olvidada por el Derecho Constitucional, y más en el plano de su docencia. El régimen local aparece de soslayo, si es que lo hace, en el epígrafe de algún tema de nuestras guías docentes. A lo sumo, dedicamos alguna explicación a lo local cuando hemos de esclarecer los requisitos procedimentales del conflicto en defensa de la autonomía local. Pero, proporcionalmente al resto de escalas de gobierno, las entidades locales no han ocupado en nuestras clases el lugar que les corresponde como gestoras políticas de lo público. El grueso de nuestras asignaturas es copado por los demás niveles de gobierno: el Estado, las Comunidades Autónomas y el nivel supranacional. Se ha naturalizado la ausencia del municipio en la educación jurídica universitaria, y la consiguiente falta de perspectiva crítica en las aulas sobre el papel que desempeña la escala municipal en la gobernanza de nuestro Estado. De tal forma que, el alumnado egresado de una Facultad de Derecho en España no sabe para qué, ni cómo funciona su ayuntamiento desde el plano constitucional. Un ayuntamiento que es su institución de referencia, la más cercana al ciudadano y con la que probablemente tenga más contacto a lo largo de su carrera profesional que con aquellas a las que dedicamos asignaturas completas.

La deuda histórica de nuestro país con el municipalismo es de antaño conocida, y ha sido una clásica reivindicación por parte de numerosos sectores doctrinales que abarcan desde los más antiguos y clásicos postulados como el propugnado por Fernando Albi<sup>1</sup>, hasta los más recientes que se han hecho eco en nuestra disciplina, de la mano de Francisco Caamaño<sup>2</sup>, María Teresa Salvador

---

<sup>1</sup> Albi, Fernando, *La crisis del municipalismo*, Instituto de estudios de la Administración local, Madrid, 1966.

<sup>2</sup> Caamaño Domínguez, Francisco, “Autonomía local y constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato”, *Revista española de Derecho Constitucional* núm. 70, 2004, pp. 161-188.

Crespo<sup>3</sup> o Javier García Roca<sup>4</sup>. La constante invisibilización y la sustracción de la sustancia política de lo municipal no es un fenómeno reciente, sino que proviene de la misma génesis de nuestra historia constitucional, pues tras nuestra primera experiencia constitucional en Cádiz, ninguna Constitución española dedicó demasiada atención a la regulación de lo local, sin perjuicio de la permanencia del municipio como institución básica y con más larga trayectoria en nuestra historia política. El vigente texto constitucional de 1978 no siguió una senda distinta, prueba de ello es que los preceptos constitucionales dedicados a la regulación del régimen local son parcos y escasos. Pero la escasez y parquedad no restan importancia a las instituciones municipales, sino más bien al contrario, justificarían que prestásemos una atención *extra* hacia esta escala, habida cuenta de las posibilidades que presenta para la materialización del principio democrático. Así se desprende de los postulados teórico-políticos más paradigmáticos para las ciencias sociales y jurídicas, como el comunitarismo aristotélico<sup>5</sup>, el republicanismo de Marco Tulio Cicerón<sup>6</sup>, de Hannah Arendt<sup>7</sup>, y singularmente de Jean Jacques Rousseau<sup>8</sup>, el liberalismo de Tocqueville<sup>9</sup> y de Helena Rosenblatt<sup>10</sup> o el federalismo sinalagmático de Proudhon<sup>11</sup>.

Nuestro objetivo con esta aportación es evidenciar la relevancia de lo local para nuestro constitucionalismo y, en general, para el mantenimiento de nuestro Estado social y democrático de Derecho, con el fin último de su incorporación en nuestra docencia en las aulas. La enseñanza de lo local en el marco de la docencia en Derecho Constitucional no solo es crucial por ser el régimen local una parte indispensable de la gobernanza multinivel expresada en nuestra norma suprema, sino también porque apostar por municipalismo es apostar por democracia. El motivo por el cual es necesario incorporar lo local a nuestra docencia es doble, de ahí que nos sirvamos, principalmente, de dos epígrafes en los cuales trataremos de dilucidar aquello que omitimos en las aulas tanto desde el punto de vista teórico como desde el punto de vista práctico. Completaremos ambas perspectivas con una serie de propuestas que pretenden animar al profesorado a incorporar dinámicas que incidan en el régimen local desde distintos objetos de estudio propios de nuestra disciplina. Ello, para proceder, finalmente, a justificar la necesidad de incorporar al

---

<sup>3</sup> Salvador Crespo, María Teresa, *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local e Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid-Barcelona, 2007.

<sup>4</sup> García Roca, Javier, “El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* núm. 282, enero-abril, 2000, pp. 23-70; García Roca, Javier, “Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (un desarrollo constitucional pendiente)”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica* núm. 294-295, 2004, pp. 13-66.

<sup>5</sup> Cfr. Aristóteles, *La Política*, edición 26ª, 8ª Impresión, Austral, Barcelona, 2021.

<sup>6</sup> Cfr. Cicerón, M. Tulio, *Sobre la República*, Gredos, Madrid, 1991.

<sup>7</sup> Cfr. Arendt, Hannah, *Sobre la revolución*, Alianza, Madrid, 2023.

<sup>8</sup> Cfr. Rousseau, Jean-Jacques, *El Contrato Social*, Taurus, Barcelona, 2012.

<sup>9</sup> Cfr. De Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, RBA, Barcelona, 2005).

<sup>10</sup> Cfr. Rosenblatt, Helena, *La historia olvidada del liberalismo*, Crítica, Barcelona, 2020.

<sup>11</sup> Cfr. Proudhon, Pierre Joseph, *El principio federativo*, Terramar, Buenos Aires, 2008.

municipalismo en la docencia crítica<sup>12</sup> en Derecho Constitucional, sucediendo a la clásica reivindicación del profesor Joaquín García Morillo<sup>13</sup> en esta materia.

## 2. PREMISAS TEÓRICO-CONSTITUCIONALES OMITIDAS EN LAS AULAS

La escala local ha desempeñado un papel crucial en la construcción de nuestros regímenes jurídicos y constitucionales, y ello no solo se desprende de la teoría política y de la democracia sino también del devenir de la historia que nos precede. Se constata con el estudio de las formas políticas premodernas, con el protagonismo de la ciudad-Estado en la antigua Grecia y con el municipio del Imperio Romano que sirvió como base para mantener la hegemonía de Roma durante siglos<sup>14</sup>. También de su rol durante el feudalismo, pues en el marco del municipio medieval los vecinos se ocupaban de gestionar aquellas cuestiones comunes demasiado pequeñas para ser atendidas por otra escala, de donde surgió el germen del municipalismo ilustrado, encabezado en Europa por la escuela fisiocrática<sup>15</sup>. Durante la Ilustración, y posteriormente, se sucedieron diversas propuestas que trataban de revalorizar las instituciones municipales y otorgarles una posición en el aparato administrativo del Estado, en vistas a la descongestión política de la instancia central y con la intención de avanzar hacia un funcionamiento cada vez más impregnado por el prisma democrático, como se observa en las propuestas de Turgot en Francia<sup>16</sup> y de Stein en Alemania<sup>17</sup>. Y como se confirmaría tras la Revolución francesa, para cuyos impulsores el municipio suponía el perfecto acicate para extender el poder liberal en el territorio galo<sup>18</sup>.

El protagonismo del municipio en las primeras constituciones liberales europeas, como la Constitución de 1812, se observa con su mera lectura, convirtiéndose, más tarde, en una institución decisiva en el devenir de la historia constitucional española. En las experiencias constitucionales del Sexenio Revolucionario (Constitución de 1869) y de la Primera República (Constitución «federal» de 1873) el municipio fue piedra angular del diseño político federal sobre el que pivotaba la gobernanza. Tras años de inestabilidad política, el caciquismo se utilizó como instrumento necesario para el mantenimiento de la larga Restauración

---

<sup>12</sup> Siguiendo las premisas metodológicas propugnadas por el profesor Carlos de Cabo en España. Véase, De Cabo, Carlos, *Pensamiento crítico, constitucionalismo crítico*, Trotta, Madrid, 2014.

<sup>13</sup> Cfr. García Morillo, Joaquín, *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

<sup>14</sup> Cfr. De Cabo Martín, Carlos, *Teoría histórica del Estado y del Derecho Constitucional*, Vol. 1, PPU, Barcelona, 1988.

<sup>15</sup> García Pelayo, Manuel, “Teoría social de la fisiocracia”, *Moneda y crédito* núm. 31, 1949, pp. 18-43.

<sup>16</sup> García de Enterría, Eduardo, “Turgot y los orígenes del municipalismo moderno”, *Revista de administración pública* núm. 33, 1960, pp. 79-110.

<sup>17</sup> Martín Mateo, Ramón, *El municipio y el Estado en el Derecho alemán*, Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1965, pp. 70 y ss.

<sup>18</sup> Cfr. Vandelli, Luciano, *El poder Local. Su origen en la Francia Revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, trad. Pablo Menéndez García y José Suay Rincón, Ministerio para las administraciones públicas, Madrid, 1992.

borbónica, que giró en torno a lo local y que se extendió a todas las demás escalas de gobierno<sup>19</sup>.

En Europa, la construcción del Estado social de posguerra no puede entenderse sino por medio del municipalismo. Tras los efectos devastadores de la Segunda Guerra Mundial, países como Alemania, Suecia, Dinamarca o Bélgica comprendieron que para hacer llegar las ventajas del Estado social a sus territorios necesitaban del auxilio de sus entidades locales<sup>20</sup>. Estos países realizaron las reformas necesarias para fortalecer sus municipios y, posteriormente, descentralizaron el poder del Estado en esta sede con el fin de resignificar su autonomía política, y hacerlos gestores de las nuevas ventajas del Estado prestacional. De este proceder se justifica la elaboración de la Carta Europea de la Autonomía Local (en adelante CEAL) (1985) como Tratado Internacional suscrito por la mayor parte de los países europeos, que pusieron en común la necesidad de asignar espacios decisionales a las entidades locales en el marco de los Estados europeos, como soporte para la estabilidad de las estructuras políticas más grandes, como el Consejo de Europa, de donde proviene la mentada Carta.

Pese a la poca atención que se dedicó a lo local en el periodo constituyente de 1977-1978, nuestra Constitución vigente deposita en las entidades locales españolas una incuestionable sustancia política, pues de su literalidad se desprende que las mismas son entidades gestoras de la *res publica* (arts. 140-142 CE). Son, además, entidades territoriales formantes de la estructura territorial básica del Estado, aspecto que motiva su autonomía, acotada al ámbito de sus intereses (art. 137 CE).

En España la organización territorial del Estado se divide en tres escalas distintas: entidades locales, formadas por provincias y municipios, Comunidades Autónomas y la instancia central. Todas estas entidades disponen de autonomía para la gestión política de aquellos intereses que se consideren como propios de su escala de gobierno. Ambos enunciados son expresados por la Constitución en el artículo 137 CE, donde se encuentran dos elementos adicionales que son claves para comprender correctamente la descentralización propugnada por nuestro texto constitucional. El primero de los elementos tiene un carácter sustancial porque hace referencia a un criterio de fondo. El objeto sobre el que se adscribirá el poder político que se deposite en cada entidad territorial en España serán los intereses propios de cada nivel de gobierno. El segundo es un elemento de carácter formal, dado que la Constitución no solo menciona aquello que deberá gestionar cada entidad, sino que también expresa el cómo: con autonomía. De este modo, el artículo 137 CE clarifica la composición de la gobernanza multinivel en España, de la cual participan, también, las entidades locales. Los artículos 140 y 141 CE confirman la autonomía político-administrativa de municipios y provincias, respectivamente.

---

<sup>19</sup> Orduña Rebollo, Enrique, *Historia del municipalismo español*, Iustel, Madrid, 2005, pp. 164-207; Sánchez Morón, Miguel, *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas, Madrid, 1990, pp. 65-158.

<sup>20</sup> Ortega Gutiérrez, David, "Fusión obligatoria de municipios en España: una asignatura pendiente en la gobernanza local", *Revista General de Derecho Administrativo* núm. 62. Disponible en: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1513756> [Fecha de última consulta: 22/08/2024]

Nuestros constituyentes dividieron los escalones de gobernanza aspirando a que el ejercicio de todos los niveles de gobierno fuese yuxtapuesto y solidario, para que los beneficios de la gestión emprendida por cada escala redundasen en beneficio de la ciudadanía. El ciudadano español habita todos esos niveles de gobernanza al mismo tiempo, no solo vive en su Estado o su Comunidad Autónoma de referencia. Esta perspectiva es relevante desde el punto de vista político, pues hemos de entender qué entidad gestiona qué asuntos y con qué criterios, y de esta forma comprenderemos que las entidades territoriales que conforman la gobernanza en España desempeñan sus actuaciones de forma complementaria y no enfrentada. El estudio de la teoría de la democracia y las democracias de escala constata que no existe un nivel perfecto para la práctica del principio democrático, pues este debe practicarse en todas las escalas. Así, la clave para el mantenimiento de un Estado democrático en todo su conjunto es aprovechar las potencialidades democráticas que ofrece cada nivel de gobierno<sup>21</sup>. La interpretación de nuestro modelo territorial desde el prisma democrático exige que a cada entidad se le asignen aquellos asuntos que, además de considerarse como propios de su escala, sean más ajustados a sus posibilidades de gestión política. De ahí que las problemáticas que acontecen en la pequeña escala no deban ser resueltas por la Unión Europea, por el Estado o por las Comunidades Autónomas, sino por los gobiernos locales, y viceversa.

Asimismo, esta visión también es crucial desde el punto de vista financiero, esto es, en la resolución de las siguientes cuestiones: cómo se redistribuyen los recursos entre las diferentes escalas de gobierno y por qué. Al reparto del poder político del Estado subyace un claro mensaje de solidaridad que, además, está expresamente previsto en el texto constitucional (arts. 2 y 138 CE)<sup>22</sup> y que opera tanto en el plano intraterritorial como en el plano interterritorial<sup>23</sup>. En los Estados democráticos y descentralizados como España no es aconsejable la convivencia de unidades políticas muy pobres y de otras unidades políticas muy ricas. Motivo por el cual el texto constitucional subordina la riqueza del país al interés general, susceptible de interpretarse, indiscutiblemente, desde el prisma territorial (art. 129 y 131 CE). La redistribución de la riqueza ha de realizarse de un modo equilibrado y siempre en beneficio de la ciudadanía, del pueblo español en todo su conjunto (art. 1.2 CE). La autonomía de todas estas entidades se realiza (o debiera realizarse) dentro del Estado y con el propósito de nivelar sus beneficios en todo el territorio nacional (art. 139 CE).

Precisamente por este motivo, se incluyó en el texto constitucional de 1978 el artículo 142 CE en beneficio de las entidades locales. El mismo expresa que “Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”. Las haciendas locales han sufrido, desde los albores del

---

<sup>21</sup> Dahl, Robert y Tuft, Edward R., *Size and democracy*, California: Stanford University Press, California, 1973, pp. 137-142.

<sup>22</sup> Sobre el principio de solidaridad en nuestro constitucionalismo y sus implicaciones consúltese: De Cabo Martín, Carlos, *Teoría constitucional de la solidaridad*, Marcial Pons, Madrid, 2006. Específicamente desde el plano territorial y la necesidad de su reforma, además, véase Moreno González, Gabriel y Pablos Mateos, Fátima (dirs.), *Las políticas de solidaridad ante el reto demográfico y territorial*, Aranzadi, Pamplona, 2023.

<sup>23</sup> Barroso Márquez, Juan Francisco, *La vertiente intraterritorial del principio constitucional de solidaridad: las mancomunidades integrales en Extremadura*, Dykinson, Madrid, 2024.

siglo XIX, una notable devaluación en España. En 1977, durante la transición española, la insuficiencia endémica de numerosas haciendas municipales, especialmente las de los municipios más pequeños, fue bastante notable. La escasez de recursos financieros de los municipios había sido consustancial a nuestra historia constitucional, pero durante el franquismo prácticamente toda la España rural sufrió un empobrecimiento extremo a causa del cual se comenzaron a producir emigraciones masivas de las zonas rurales del país hacia las zonas urbanas, especialmente a partir de 1940<sup>24</sup>.

La respuesta del constituyente fue clara a este respecto. Si con el texto constitucional se asumía la gestión política autónoma por parte del nivel local, había de asegurarse a estas entidades que contasen con los recursos suficientes para proceder a dicha gestión. El artículo 142 CE traslada al texto constitucional el punto de vista político que esgrimíamos en líneas anteriores, porque no solo inmiscuye a los gobiernos locales en la garantía del principio de suficiencia financiera, sino también a las Comunidades Autónomas y al Estado. Las tres entidades territoriales formantes de la estructura básica expresada en el artículo 137 CE han de procurar, de modo solidario, que las entidades locales (más dificultadas que el resto para allegar sus propios recursos) cuenten con los medios suficientes para el desempeño de los asuntos de carácter local.

Tanto desde el punto de vista político-administrativo como desde el punto de vista financiero, la pequeña escala dispone de una regulación en nuestro texto constitucional (arts. 137 y 140-142 CE) que actualmente omitimos en nuestra docencia. Si el Derecho Constitucional que enseñamos en las aulas se detiene en el nivel autonómico y no desciende hacia lo local, las nociones sobre la estructura territorial del Estado que estamos enseñando son incompletas. El eminente protagonismo del nivel estatal y autonómico, o incluso del supranacional, provoca que en nuestras clases no otorguemos una visión de conjunto, sino que enseñemos a nuestro alumnado unas nociones básicas sobre cada nivel de gobierno como si estos fuesen departamentos estancos. Esta perspectiva carece de pragmatismo, no es real y, además, no se ajusta a lo expresado en el texto constitucional.

### **3. LA PÉRDIDA DE OPORTUNIDADES DEMOCRÁTICAS COMO CONSECUENCIA DE LA INVISIBILIZACIÓN DEL MUNICIPALISMO**

La falta de atención hacia la regulación jurídico-constitucional de lo local provoca que perdamos de vista las potencialidades democráticas que presenta el nivel local para la resolución de los problemas comunes, pues la ausencia del municipalismo en las aulas impide e impedirá que nuestro alumnado sea capaz de identificar que diputaciones, ayuntamientos y demás entidades locales disponen de posibilidades extraordinarias para la gestión política de los problemas actuales y venideros. La docencia universitaria es la antesala al posterior planteamiento de soluciones sobre los problemas reales que acontecen en el Estado, entendido este de forma compleja. Las premisas sobre las cuales asentamos hoy nuestra docencia son las cuestiones que potencialmente recibirán una respuesta mañana.

En nuestras estructuras políticas y constitucionales conformadas por numerosas escalas de gobierno, la gobernanza local presenta unas potencialidades

---

<sup>24</sup> Albi, Fernando, *op.cit.*, pp. 211-279.

extraordinarias porque funciona como soporte para la estabilidad y la democraticidad de las estructuras más grandes. Es un planteamiento histórico, visible tanto en la teoría política como incluso en los textos internacionales como el de la CEAL. El Estado empieza en el municipio, no ya solo desde el plano institucional, sino también en el plano democrático, pues es en el nivel municipal donde puede observarse una más radical coincidencia entre lo político, lo institucional y lo democrático.

La cercanía de los gobiernos municipales a la ciudadanía les sitúa en una posición privilegiada sobre el conocimiento de los principales problemas que surgen en el medio y también ofrece grandes oportunidades en relación con la participación ciudadana en la gestión de esos problemas. Ante la tan extendida tendencia a realizar políticas *top-down*, los gobiernos locales posibilitan el emprendimiento de medidas *bottom up* con la participación de los vecinos en el planteamiento de soluciones. Dicho de otro modo, la viabilidad de impulsar la democracia directa y tratar de equilibrar la tan acusada democracia de los modernos es mucho mayor desde el nivel municipal<sup>25</sup>. Incluso cuando se trate de políticas no coparticipadas por la ciudadanía, la proximidad de las alcaldías y concejalías a sus vecinos provoca que estos equipos dispongan de numerosas facilidades para conocer la opinión ciudadana y actuar en consecuencia. Máxime en nuestro país, donde de 8.132 municipios cerca del 80% disponen de menos de 5.000 vecinos<sup>26</sup>, aspecto que determina el estrecho vínculo entre gobierno y ciudadanía.

Esta característica típica de los gobiernos locales y, más concretamente de los municipales, no se encuentra en los demás niveles de gobierno. Cuando la escala aumenta el mensaje ciudadano suele diluirse de forma correlativa porque los canales de comunicación no son directos. Mientras que es sencillo y, de hecho, cotidiano que un ciudadano de un municipio de 1.000 habitantes se relacione incluso diariamente con su alcaldía, resulta considerablemente más difícil que mantenga las mismas sinergias comunicativas con el presidente de su Comunidad Autónoma o del Gobierno de España. Además, a medida que la escala se ensancha también se disipa el mensaje que el ciudadano quiere trasladar a los poderes públicos porque el número de emisores es abismalmente mayor que el número de receptores, lo que obliga a filtrarlo y a perder los matices que sí pueden transmitirse directamente a los gobiernos municipales<sup>27</sup>.

Inmiscuir a la ciudadanía en la gestión política supone una ventaja estrictamente democrática y además también conlleva considerables beneficios en materia de cohesión social y comunitaria. La cultura jurídico-política comunitarista ha sido siempre un elemento indispensable para el mantenimiento de la democracia en los postulados más destacados para nuestro constitucionalismo. El cuidado de la *res publica* y la recuperación de la democracia moral de López Aranguren<sup>28</sup> es cada día más urgente en nuestra modernidad líquida e individualista donde la alteridad y lo común pierde un peso considerable en beneficio de lo individual. El afloramiento de sentimientos identitarios nacionalistas e incluso localistas, basados en el

---

<sup>25</sup> Ruiz-Rico Ruiz, Catalina, *Reforma de la Administración local y problemática jurídico-constitucional. Experiencias de innovación democrática*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017; Castellanos Claramunt, Jorge, *La participación ciudadana en el ámbito local. La integración democrática de lo local y de lo global en la era digital*, Corts Valencianes, Valencia, 2020.

<sup>26</sup> INE, Padrón continuo 2024.

<sup>27</sup> Dahl, R. y Tufte, E., *op.cit.*, pp. 41-136.

<sup>28</sup> López Aranguren, José Luis, *Ética y política*, Orbis, Barcelona, 1987.

enfrentamiento de las partes y en la exclusión del otro podrían aplacarse desde este prisma. Nos conviene impulsar la idea de que los proyectos pequeños casan bien con los grandes, y que para ello necesitamos participar de aquel *unus pro omnibus, omnes pro uno*.

Las posibilidades que presenta el fortalecimiento del autogobierno local en relación con el Estado social son, asimismo, extraordinarias, tal y como nos demuestra la historia de Europa y el papel de las entidades locales en la extensión de las prestaciones sociales en la etapa de postguerra<sup>29</sup>. Unas entidades locales verdaderamente autónomas facilitan el funcionamiento eficaz y eficiente del aparato estatal allí donde el Estado y las Comunidades Autónomas no llegan, por ser escalas demasiado alejadas de los problemas *de facto*. La decrepita situación en la que se encuentran las administraciones locales como consecuencia de nuestra planta local ultrafragmentada o de la convivencia de las localidades españolas con fenómenos como inframunicipalismo y la despoblación lo constata. Allí donde los gobiernos locales no disponen de capacidad para desempeñar sus competencias por su reducido tamaño y su ínfimo número de habitantes, donde falta escala y medios materiales, humanos y financieros, el Estado social desaparece.

Nos referimos a la fotografía prototípica de la España rural, que en nuestro país coincide con más de un 80% del territorio nacional. En los municipios de menos de 5.000 habitantes, cubrir servicios y garantizar el acceso a derechos es cada día más difícil. Lo es, en parte, porque disponemos de demasiados municipios, la mayoría de muy pequeñas dimensiones, sin apenas personal a su servicio y, generalmente, con pocos recursos financieros que permitan emprender verdaderas políticas públicas en beneficio de sus vecinos. Muchos de esos municipios rurales de menos de 5.000 habitantes se encuentran, a menudo, imposibilitados para gestionar los asuntos de interés local, de donde surge su necesidad de acudir a estructuras de cooperación intermunicipal (como las mancomunidades o las comarcas) con el fin de que estas les auxilien en esa tarea<sup>30</sup>. Sin embargo, la situación de las entidades supramunicipales en España también está falta de una reforma de gran envergadura porque ni sus medios, ni su personal, ni su regulación jurídica se adaptan a las necesidades de la mayor parte de los municipios españoles<sup>31</sup>. A esta situación se suma el cada vez más preocupante fenómeno de la despoblación que afecta a todo el país, pues no solo repercute en los territorios casi vaciados, sino también en las ingentes cifras de población abocada a emigrar hacia las ciudades en busca de una vida con las facilidades que ofrecen los núcleos urbanos y de las que carecen los pequeños núcleos rurales, a veces demasiado romantizados. Se produce una ruptura con numerosos preceptos constitucionales que expresan ese proyecto en común solidario, fraterno y equilibrado con el que habría de coincidir España.

---

<sup>29</sup> Durán García, F.J., *La fusión de municipios como estrategia*, Dykinson S.L, Colección Derecho Administrativo, Madrid, 2016, pp. 91-212.

<sup>30</sup> Doncel Luengo, Juan Antonio y Camisón Yagüe, José Ángel, “¿Son las mancomunidades órganos de participación política?: Algunas reflexiones sobre la naturaleza político constitucional de las mancomunidades con especial referencia a la comunidad autónoma de Extremadura”, *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura* núm. 31, 2014, pp. 105-123.

<sup>31</sup> Torrecillas Martínez, Ana, “Comarcalizar Extremadura: posibilidades desde la actual regulación jurídica”, en Gabriel Moreno González (dir.), *La reforma de las administraciones y las políticas públicas ante el reto demográfico en Extremadura*, Aranzadi, Pamplona, 2024, pp. 53-80.

En toda esta concatenación de fenómenos actuales y apremiantes no estamos aprovechando las potencialidades de los gobiernos locales para mitigar sus efectos perniciosos e inmediatos. La conveniencia de inmiscuir más y mejor al municipio en la gestión de muchas problemáticas que se presentan como retos para nuestro Estado, como la despoblación, la falta de cohesión social y territorial o el inframunicipalismo, requieren un impulso de la autonomía local. Los gobiernos más cercanos a la ciudadanía y a los efectos de tales fenómenos, que al tiempo son los que mejor conocen las aristas de tales problemáticas, deberían poder ofrecer soluciones al respecto. Pero, tanto el modelo competencial local, como el modelo financiero de las haciendas locales, y el gran protagonismo de las demás instancias de gobierno, junto con el habitual menosprecio hacia los gobiernos locales, ha provocado y sigue provocando, que los mismos sean incapaces de mejorar la situación de los territorios en los que despliegan su “autogobierno”.

#### **4. PROPUESTAS BASADAS EN EXPERIENCIAS DOCENTES PARA ENSEÑAR MUNICIPALISMO DESDE EL DERECHO CONSTITUCIONAL**

A continuación, presentaremos tres propuestas, basadas en experiencias docentes, con la pretensión de animar al profesorado a la incorporación del municipalismo en la docencia en Derecho Constitucional, y mitigar esa deuda histórica de nuestra disciplina con el régimen local.

La primera propuesta tiene como principal objetivo hacer consciente al alumnado de las potencialidades y peligrosidades de la escala local en la gestión de “sus respectivos intereses” (arts. 137, 140 y 141 CE). Para ello, se propone la construcción de una batería de situaciones de hecho que evidencien cómo la gestión por parte de un ayuntamiento, o por cualquier otro nivel de gobierno, puede ser más o menos ventajosa en función de numerosas variables que han de tenerse en cuenta. Algunos ejemplos serían los siguientes.

En cuanto a las potencialidades democráticas del nivel local podemos preguntar a nuestro estudiantado sobre la facilidad en la comprensión de las competencias gestionadas por el nivel local, frente a aquellas desempeñadas por el nivel autonómico o central (¿qué les resulta más sencillo, comprender la gestión de un parque o una biblioteca – *ex. arts. 25 y 26 LRBRL-*, o la emisión de deuda pública – *ex. art.135 CE?*). O, asimismo, sobre cuál es el nivel de gobierno al que creen que es más sencillo trasladar las demandas vecinales ante la acción o inacción política en una determinada materia (ante una situación de desconformidad ciudadana sobre una concreta situación, ¿es más fácil mostrar el parecer ciudadano al ayuntamiento de nuestra localidad o al Gobierno autonómico o de España?). En relación con las peligrosidades de la democracia en el nivel local puede ser útil que preguntemos al alumnado qué nivel de gobierno creen que tiene mayores medios materiales, financieros y humanos para gestionar una determinada competencia (¿quién creen que dispone de mayores herramientas para ocuparse de la contratación pública, un pequeño municipio cuyo ayuntamiento está compuesto por un escaso número de funcionariado a su servicio, o la escala autonómica o central?). Del mismo modo, podemos situarles ante unas eventuales elecciones locales, autonómicas y nacionales, y preguntarles en cuál de todas ellas creen que tendrán un mayor crisol de fuerzas políticas a las que poder votar (¿en cuál de estas

elecciones creen que dispondrán de mayores alternativas para votar a partidos que se alineen con sus sensibilidades políticas?).

Esta actividad, además de situar al alumnado en las ventajas y desventajas de las escalas de la democracia a través de la participación conjunta, permitiría partir de un debate desde distintas experiencias ciudadanas. A menudo el estudiantado no solo dispone de pareceres diferentes sobre según qué nivel de gobierno sino mismamente desde sus vivencias en la escala local. Las opiniones suelen cambiar sustancialmente entre aquellas personas que a lo largo de su vida han habitado entornos urbanos y entornos rurales.

La segunda actividad que aquí proponemos persigue un triple objetivo. Primero, que el estudiantado aprenda la complejidad del régimen local en el ordenamiento jurídico español. Segundo, que aprenda a manejar distintas fuentes del derecho, particularmente en materia de régimen local. Y, tercero, invitar a reflexionar sobre los compromisos suscritos por España en virtud del Tratado Internacional de la CEAL como clave de bóveda del régimen local en el marco del derecho internacional proveniente del Consejo de Europa. De acuerdo con el planteamiento de esta actividad proporcionaríamos al alumnado los textos de la Constitución española, de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) y de la CEAL. El estudiantado, partiendo de la apertura de la Constitución en la delimitación del régimen local, debería buscar contradicciones entre la literalidad de la Constitución, de la LRBRL en España como ley marco del régimen local, y lo dispuesto en la CEAL. La actividad podría complejizarse en caso de que el profesorado optase por incorporar otras normas, tales como los Estatutos de Autonomía.

Los resultados que podrían alcanzarse son los siguientes. De un lado, en la comparación entre la Constitución y la CEAL se puede dilucidar fácilmente cómo ésta última aporta luz a un concepto constitucional excesivamente indeterminado en nuestra norma suprema. Por tanto, es evidente que su contenido puede ser aprovechado para colmar las lagunas constitucionales sobre el régimen local. De otro lado, en la comparación entre CEAL y LRBRL, dos son las cuestiones que podrían quedar abiertas para un posible debate. En primer lugar, que la norma internacional es más garantista para con la autonomía de los municipios que la norma nacional. Y, en segundo lugar, que la norma internacional suele tender a la autolimitación (*vgr.* “en la medida de lo posible” [art. 4.6 CEAL], “donde la legislación lo permita” [art. 5. CEAL], “sin perjuicio de las disposiciones más generales creadas por la ley” [art. 6.1 CEAL], etc.) en beneficio de la norma interna.

Esta actividad podría ser aprovechada tanto en el marco de la docencia en materia de fuentes del derecho y de los principios generales del ordenamiento jurídico español, como específicamente desde la docencia en derecho local. La resolución de un posible conflicto entre la letra del Tratado Internacional (CEAL) y de la ley nacional (LRBRL) daría al profesorado la oportunidad de incidir en el criterio del Tribunal Constitucional en la materia, como específicamente explica Requejo Pagés sobre este asunto y en virtud del principio de aplicabilidad o prevalencia<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Requejo Pagés, Juan Luis, “El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español”, en Francisco Caamaño Domínguez (coord.), *La autonomía de los entes*

La tercera actividad propuesta consiste en la tramitación de un conflicto en defensa de la autonomía local. Para ello, tan solo ofreceremos al alumnado un punto de partida: la eventual entrada en vigor de una ley presuntamente lesiva para con la autonomía de las entidades locales. Durante la sesión en la que realicemos la actividad podríamos plantear, al menos, dos escenarios posibles basados en la regulación del conflicto en defensa de la autonomía local en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC) (arts. 75 *bis*- 75 *quinquies*). De tal forma que sea plausible partir la clase en, al menos, dos grupos. En el primer caso planteado, podríamos situarnos ante una disposición normativa con rango de ley proveniente del Estado (art. 75 *bis* LOTC), y eventualmente vulneradora de la autonomía local de los municipios españoles. En el segundo caso que diseñemos, podríamos modular el supuesto hacia una disposición normativa con rango de ley proveniente de una Comunidad Autónoma (art. 75 *bis* LOTC), que pudiera ser presumiblemente lesiva de la autonomía provincial.

Una vez ofrecido el supuesto de hecho, y con ánimo de guiar un ficticio planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local, sería conveniente elaborar una serie de preguntas basadas en los arts. 75 *bis*- 75 *quinquies* LOTC (requisitos de legitimación, exigencias procedimentales tales como los plazos o las mayorías necesarias, o resultado final que podría obtenerse con una sentencia favorable a la pretensión de la parte actora).

Ahora bien, consideramos clave que en esta actividad sea el alumnado el que, junto con el articulado de la LOTC, consulte las bases de datos que fueren necesarias para la tramitación del conflicto. De este modo, no solo se hará consciente de las dificultades intrínsecas en su planteamiento, sino mismamente de la realidad local española y sus características: dispersión demográfica y despoblación de amplias zonas del país, una generalizada situación de ultrafragmentación territorial y una recurrente tendencia a apostar por las estructuras de cooperación territorial como las mancomunidades.

Un ejemplo del supuesto que planteamos sería el que exponemos a continuación. Tras el enunciado, preguntamos a nuestro estudiantado cuántos municipios o diputaciones necesitaríamos reunir para plantear el recurso ante el Tribunal Constitucional contra la disposición normativa en cuestión (art. 75 *bis* LOTC). Y, de igual forma, qué población se requeriría para plantear el conflicto en el ámbito territorial de la disposición impugnada (art. 75 *ter* LOTC). Para la resolución de esta pregunta será necesario consultar bases de datos tales como el Registro de Entidades Locales del Gobierno de España y el Instituto Nacional de Estadística.

Podríamos añadir preguntas que persigan el manejo de un contenido más teórico-normativo, como por ejemplo sería: ¿qué pueden conseguir las entidades locales promotoras del conflicto con su planteamiento? Para cuya resolución bastaría con leer el artículo 75 *quinquies* LOTC. O, asimismo, otros interrogantes que persigan objetivos más complejos, como la búsqueda de jurisprudencia constitucional en la materia. Para esta última podríamos preguntar cuáles han sido los resultados de la introducción del conflicto en defensa de la autonomía local en la LOTC en 1999. El alumnado, así, se verá compelido, por una parte, a buscar el número de conflictos incoados desde la mentada fecha y, por la otra, a leer las

---

*locales en positivo: la carta europea de la autonomía local como fundamento de la suficiencia financiera*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2003, pp. 15-38.

resoluciones que ponen fin a los procedimientos planteados en el marco de tales conflictos.

Esta última actividad podría, también, acabar con un intercambio de pareceres tanto sobre la dificultad en el planteamiento del conflicto y los resultados derivados de su regulación tras más de 20 años desde su entrada en vigor en el ordenamiento jurídico, como acerca del número de municipios y provincias, la dispersión demográfica existente en España, o las alternativas frente a la eventual frustración en el planteamiento del conflicto en sede de la justicia constitucional.

## 5. A MODO DE CONCLUSIÓN

La omisión de la posición jurídica y política del municipio en la docencia en Derecho Constitucional coarta las posibilidades de formar un alumnado crítico con nuestro modelo territorial y con nuestro Estado social y democrático de Derecho. En nuestra docencia omitimos parte del marco teórico del que ha de partir cualquier reflexión crítica que pretenda ofrecer soluciones a los problemas actuales y venideros. El régimen local también está regulado en el texto constitucional y, además, supone una parte esencial de nuestro modelo territorial, aunque su constante y naturalizada ausencia en las aulas pareciera reproducir la apariencia contraria.

Y, lo que es peor, omitimos esa tan necesaria visión práctica, real, sobre aquella situación social que nos preocupa o debiera preocuparnos a los profesores e investigadores de las ciencias sociales y jurídicas. En el entorno universitario y, concretamente en las Facultades de Derecho, formamos a potenciales gestores de lo público. Aquellas personas que a su egreso serán responsables de proporcionar respuestas ante las incertidumbres de nuestro sistema. La falta del municipalismo en las aulas y, concretamente, en la docencia de nuestra disciplina, impide que nuestro estudiantado tenga una visión integral y más profunda sobre cuestiones intrínsecamente relacionadas con nuestro constitucionalismo, que hoy requieren soluciones inmediatas como la situación del Estado social en las zonas rurales de España que, desde el estudio de lo local reciben respuestas clarificadoras.

Y, por supuesto, esta omisión generalizada en los planes de estudios jurídicos resta, también, potencialidades al Derecho Constitucional como disciplina, y a la Universidad como institución encargada de asegurar un espacio para la reflexión crítica sin la cual, las posibilidades de progreso para nuestro sistema, y para su funcionamiento democrático, se atemperan de forma correlativa.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- ALBI, F.; *La crisis del municipalismo*, Instituto de estudios de la Administración local, Madrid, 1966.
- ARENDRT, H.; *Sobre la revolución*, Alianza, Madrid, 2023.
- ARISTÓTELES; *La Política*, Edición 26ª, 8ª Impresión, Austral, Barcelona, 2021.
- BARROSO MÁRQUEZ, J. F.; *La vertiente intraterritorial del principio constitucional de solidaridad: las mancomunidades integrales en Extremadura*, Dykinson, Madrid, 2024.

- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.; “Autonomía local y constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato”, *Revista española de Derecho Constitucional* núm. 70, 2004, pp. 161-188.
- CABO MARTÍN, C. DE; *Teoría constitucional de la solidaridad*, Marcial Pons, Madrid, 2006.
- CABO MARTÍN, C. DE; *Pensamiento crítico, constitucionalismo crítico*, Trotta, Madrid, 2014.
- CABO MARTÍN, C. DE; *Teoría histórica del Estado y del Derecho Constitucional*, Vol. 1, PPU, Barcelona, 1988.
- CASTELLANOS CLARAMUNT, J.; *La participación ciudadana en el ámbito local. La integración democrática de lo local y de lo global en la era digital*, Corts Valencianes, Valencia, 2020.
- CICERÓN, M. T.; *Sobre la República*, Gredos, Madrid, 1991.
- DAHL, R. Y TUFTE, E. R.; *Size and democracy*, Standford University Press, California, 1973.
- DONCEL LUENGO, J. A. Y CAMISÓN YAGÜE, J. A.; “¿Son las mancomunidades órganos de participación política?: Algunas reflexiones sobre la naturaleza político constitucional de las mancomunidades con especial referencia a la comunidad autónoma de Extremadura”, *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura* núm. 31, 2014, pp. 105-123.
- DURÁN GARCÍA, F. J.; *La fusión de municipios como estrategia*, Dykinson S.L, Colección Derecho Administrativo, Madrid, 2016.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; “Turgot y los orígenes del municipalismo moderno”. *Revista de administración pública* núm. 33, 1960, pp. 79-110.
- GARCÍA MORILLO, J.; *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Madrid, 1998.
- GARCÍA PELAYO, M.; “Teoría social de la fisiocracia”, *Moneda y crédito* núm. 31, 1949, pp.18-43.
- GARCÍA ROCA, J.; “El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* núm. 282, 2000, pp. 23-70
- GARCÍA ROCA, J.; “Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (un desarrollo constitucional pendiente)”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica* núm. 294-295, 2004, pp. 13-66.
- LÓPEZ ARANGUREN, J. L.; *Ética y política*, Orbis, Barcelona, 1987.
- MARTÍN MATEO, R., *El municipio y el Estado en el Derecho alemán*, Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1965.

- MORENO GONZÁLEZ, G. Y PABLOS MATEOS, F. (dirs.); *Las políticas de solidaridad ante el reto demográfico y territorial*, Aranzadi, Pamplona, 2023.
- ORDUÑA REBOLLO, E.; *Historia del municipalismo español*, Iustel, Madrid, 2005.
- ORTEGA GUTIÉRREZ, D.; “Fusión obligatoria de municipios en España: una asignatura pendiente en la gobernanza local”, *Revista General de Derecho Administrativo* núm. 62.  
Disponible en: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1513756>
- PROUDHON, P. J.; *El principio federativo*, Terramar, Buenos Aires, 2008.
- REQUEJO PAGÉS, J. L.; “El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español”, en F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ (coord.); *La autonomía de los entes locales en positivo: la carta europea de la autonomía local como fundamento de la suficiencia financiera*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2003, pp. 15-38.
- ROSENBLATT, H.; *La historia olvidada del liberalismo*, Crítica, Barcelona, 2020.
- ROUSSEAU, J.; *El Contrato Social*, Taurus, Barcelona, 2012.
- RUIZ-RICO RUIZ, C.; *Reforma de la Administración local y problemática jurídico-constitucional. Experiencias de innovación democrática*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
- SALVADOR CRESPO, M. T.; *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local e Instituto Nacional de Administración Pública, Barcelona-Madrid, 2007.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.; *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas, Madrid, 1990.
- TOCQUEVILLE, A. DE; *La democracia en América*, RBA, Barcelona, 2005.
- TORRECILLAS MARTÍNEZ, A.; “Comarcalizar Extremadura: posibilidades desde la actual regulación jurídica”, en G. MORENO GONZÁLEZ (dir.); *La reforma de las administraciones y las políticas públicas ante el reto demográfico en Extremadura*, Aranzadi, Pamplona, 2024, pp. 53-80.
- VANDELLI, L.; *El poder Local. Su origen en la Francia Revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones* (trad. P. Menéndez García y J. Suay Rincón), Ministerio para las administraciones públicas, Madrid, 1992.