

MAYTE SALVADOR CRESPO

# **EL GOBIERNO LOCAL EN ESPAÑA**

Marcial Pons

Fundación Manuel Giménez Abad

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2019

## ÍNDICE

	Pág.
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	15
<b>CAPÍTULO I</b> .....	19
1. LA REGULACIÓN DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL .....	19
2. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN A LA IDEA DE AUTONOMÍA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA .....	22
3. LA CENTRALIZACIÓN/DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y SU IMPLICACIÓN EN EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA LOCAL .....	23
4. RECEPCIÓN Y REELABORACIÓN CONTEMPORÁNEA DEL CONCEPTO DE «AUTONOMÍA LOCAL» ....	26
5. EL IMPACTO DE LA CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA LOCAL .....	27
6. LA AUTONOMÍA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS EN LA CONSTITUCIÓN .....	31
7. AUTONOMÍA LOCAL Y <i>CARÁCTER BIFRONTE</i> DEL GOBIERNO LOCAL .....	34
8. ¿ES DIFERENTE LA AUTONOMÍA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES LOCALES? .....	36

	Pág.
9. LA AUTONOMÍA LOCAL ES TAMBIÉN POLÍTICA Y NO SOLO ADMINISTRATIVA .....	40
<b>CAPÍTULO II</b> .....	45
1. LA FRÁGIL GARANTÍA DE LA AUTONOMÍA LOCAL. ....	45
1.1. La técnica de la garantía institucional o mandato negativo .....	45
1.2. La técnica de la garantía constitucional de la autonomía local o mandato positivo .....	48
2. LA GARANTÍA DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA PRÁCTICA .....	51
3. LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y SU IMPACTO EN LA AUTONOMÍA LOCAL .....	54
4. INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL. EL CONFLICTO EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL.....	59
<b>CAPÍTULO III</b> .....	63
1. LOS TIPOS DE ENTIDADES LOCALES EN ESPAÑA...	63
2. EL MUNICIPIO .....	65
3. LA PROVINCIA .....	68
4. LAS ISLAS .....	72
5. OTRAS FÓRMULAS INTERMUNICIPALES: COMARCA, ÁREA METROPOLITANA Y MANCOMUNIDAD...	72
5.1. Las comarcas .....	72
5.2. Áreas metropolitanas.....	73
5.3. Las mancomunidades de municipios.....	73
6. ENTIDADES DE ÁMBITO INFERIOR AL MUNICIPIO. ....	75
7. LA REFORMA DE LA PLANTA LOCAL.....	76

	Pág.
<b>CAPÍTULO IV</b> .....	81
1. EL GOBIERNO DE LOS MUNICIPIOS.....	81
2. BREVE APUNTE SOBRE LAS REFORMAS LEGISLATIVAS QUE HAN MODIFICADO LA FORMA DE GOBIERNO LOCAL EN ESPAÑA .....	83
3. LAS ELECCIONES MUNICIPALES.....	84
4. LA FORMA DE GOBIERNO MUNICIPAL EN ESPAÑA .....	90
5. LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL.....	92
5.1. El ayuntamiento.....	92
5.1.1. Los ayuntamientos en los municipios de régimen común .....	93
5.1.2. Los ayuntamientos en los municipios de gran población.....	95
5.2. El Pleno .....	96
5.2.1. El Pleno en los municipios de régimen común .....	97
5.2.2. El Pleno en los municipios de gran población .....	98
5.3. El alcalde.....	99
5.3.1. El alcalde en los municipios de régimen común .....	99
5.3.2. El alcalde en los municipios de gran población .....	100
5.3.3. El cese del alcalde .....	101
5.4. El teniente de alcalde.....	104
5.5. La Junta de Gobierno .....	105
5.5.1. La Junta de Gobierno en los municipios de régimen común .....	105
5.5.2. La Junta de Gobierno en los municipios de gran población.....	106

	<u>Pág.</u>
6. LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL DEL RÉGIMEN DE CONCEJO ABIERTO .....	107
7. LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN INFERIOR A 250 HABITANTES Y NO SOMETIDOS A RÉGIMEN DE CONCEJO ABIERTO .....	107
<b>CAPÍTULO V</b> .....	109
1. EL GOBIERNO DE LAS PROVINCIAS .....	109
2. EL SISTEMA DE ELECCIÓN DE LOS DIPUTADOS PROVINCIALES .....	112
3. LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LA PROVINCIA: LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES .....	116
3.1. El Pleno .....	117
3.2. El presidente .....	119
3.2.1. La cuestión de confianza en el ámbito provincial .....	120
3.2.2. La moción de censura en el ámbito provincial .....	121
3.3. La Junta de Gobierno .....	122
4. LAS DIPUTACIONES FORALES .....	123
5. EL GOBIERNO INTERMEDIO EN CANARIAS: LOS CABILDOS .....	126
6. EL GOBIERNO INTERMEDIO EN LAS ISLAS BALEARES: LOS CONSEJOS .....	131
<b>CAPÍTULO VI</b> .....	137
1. LAS COMPETENCIAS LOCALES .....	137
2. EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA DETERMINACIÓN DE LAS COMPETENCIAS LOCALES. LA RELACIÓN ENTRE LEY BÁSICA Y ESTATUTOS DE AUTONOMÍA EN LA REGULACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL .....	141

	Pág.
3. LAS COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO.....	143
4. LAS COMPETENCIAS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES.....	149
5. LA POTESTAD NORMATIVA LOCAL: ORDENANZAS, REGLAMENTOS Y BANDOS.....	155
<b>CAPÍTULO VII</b> .....	<b>157</b>
1. LA FINANCIACIÓN LOCAL .....	157
2. EL MARCO NORMATIVO SOBRE EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN ESPAÑA .....	159
3. EL SISTEMA TRIBUTARIO LOCAL.....	162
4. PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LOS TRIBUTOS DEL ESTADO.....	163
5. PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	165
6. LA AUTONOMÍA DEL GASTO COMO OTRA VERTIENTE DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA LOCAL...	165
<b>CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE REFORMA.....</b>	<b>169</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>177</b>

## INTRODUCCIÓN

Durante estos cuarenta años la contribución esencial de los gobiernos locales a la vertebración democrática de nuestro país no ha obtenido un reconocimiento paralelo en la estructura territorial del Estado. Solo a partir de los años noventa comenzó a quebrarse esta tendencia gracias a las reivindicaciones desde las principales federaciones de municipios y provincias y las reflexiones doctrinales que desde el Derecho público, la sociología y la ciencia política comenzaron a insistir en la importancia del gobierno local. Sin embargo, a pesar de esta atención creciente, la autonomía local no ha sido una materia especialmente abordada por los constitucionalistas.

El encaje del gobierno local en el Estado de las Autonomías sigue constituyendo uno de los problemas institucionales pendientes de solución adecuada en nuestro ordenamiento a pesar de que según el art. 137 de la Constitución, tanto las Comunidades Autónomas como los municipios y las provincias son niveles indispensables en la organización territorial del Estado. Consecuentemente, los gobiernos locales no son un simple apéndice sino el tercer polo de ese diseño organizativo.

Ahora bien, el proceso de descentralización operado en España, tan intenso como rápido y aún hoy indeterminado, ha beneficiado sobre todo a las Comunidades Autónomas.

nomas y en mucha menor medida al gobierno local. La Constitución se preocupó de perfilar, con más o menos acierto y dosis de ambigüedad, las competencias que las Comunidades Autónomas podrían asumir, cómo debían relacionarse con el Estado sobre la base del reconocimiento de una amplia autonomía, y las fuentes de sus recursos financieros.

Por su parte, los gobiernos locales han seguido una trayectoria diferente. Salieron del periodo franquista con una posición debilitada políticamente, con pocas competencias y escasos recursos, deudores de un esquema municipalista demasiado uniforme y corporativo. Con todo, desde las primeras elecciones municipales democráticas hace ahora cuarenta años, los ayuntamientos se propusieron, con mayor o menor conciencia, recuperar protagonismo al responder con generosidad, en ocasiones con demasiada, a las demandas ciudadanas. Contaban al menos con el reconocimiento que el texto constitucional hacía de la autonomía para la gestión de sus intereses, ligada a su naturaleza democrática. Una autonomía que, aunque no comprende potestad legislativa alguna y que, por tanto, debe desarrollarse en el marco de la legalidad fijada por otras Administraciones superiores, sin embargo, no puede calificarse de meramente administrativa o ejecutiva, ya que comprende la posibilidad de imprimir a la acción de municipios y provincias, en el marco de sus competencias, una dirección política propia, en consonancia con la voluntad del electorado al que representan y ante el que también responden políticamente cada cuatro años los miembros de estas instituciones.

Sin embargo, la Constitución no se adentra en la determinación de sus competencias, ni en otros aspectos de su régimen jurídico, que remite a la decisión del legislador. Tampoco regula sus relaciones con otras Administraciones ni, salvo una leve indicación de principio (art. 142), señala las fuentes de sus recursos económicos.

Estas circunstancias han favorecido que las relaciones entre las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales



hayan tenido y sigan teniendo un carácter ambivalente, y la jurisprudencia constitucional tampoco ha contribuido de manera decidida a tratar de paliar esta situación.

Y aunque municipios y provincias comparten algunas semejanzas y tienen nexos de unión muy importantes como entidades que conjuntamente forman el nivel local, deben ser estudiados como realidades separadas. La presencia de municipios en la definición de la provincia no conlleva la consideración sin más de esta como una entidad político-administrativa compuesta por municipios, del mismo modo que cuando se habla del Estado o de las Comunidades Autónomas no se piensa en estas entidades como el resultado de una suma de municipios y provincias. Por eso el presente estudio contempla con mayor o menor detalle a todas las entidades locales de carácter necesario y potestativo y de ámbito infra o supraprovincial.

La discusión acerca de la naturaleza, administrativa o política, de las entidades locales y, por tanto, también de su autonomía, debe trasladarse también al propio lenguaje, razón por la cual se utilizarán los términos de gobierno local y entidades locales de manera preferible al de administración local o corporaciones locales, en coherencia con la tesis mantenida en este trabajo conforme a la cual, en el ámbito local, las entidades locales tienen administración, pero al igual que ocurre en el caso del Estado y de las Comunidades Autónomas, no agotan su razón de ser en este ámbito. El referirse a ellas solo como administración sería usurparles su función de gobierno. Precisamente la garantía constitucional de la autonomía local tiene su razón de ser en la existencia de un nivel local de gobierno.

Nadie puede negar el importante papel jugado por los ayuntamientos y las Diputaciones para la corrección de los desequilibrios sociales, en muchos casos sin un título competencial que respaldase dichas actuaciones y, lo que es más grave, sin una financiación capaz de sostener una serie de prestaciones y servicios que inciden de manera inmediata en el bienestar y calidad de vida de los ciudadanos. Eso ha provocado entre otras cosas un importan-

te endeudamiento de los gobiernos locales, en el cual ha estado a su vez el origen de muchas de las situaciones de corrupción que han sacudido la vida municipal española.

Después de estos cuarenta años de democracia local en España los tres grandes retos pendientes siguen siendo: su posición en el Estado autonómico con la consiguiente delimitación de su autonomía y ámbito competencial; la adaptación de sus estructuras de gobierno a la creciente diversidad y complejidad de la acción política local; la mejora de su financiación para sostener todas las políticas públicas que las entidades locales han ido asumiendo durante estos años. A ellos se dedica este libro.

## **CAPÍTULO I**

### **1. LA REGULACIÓN DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

La primera impresión que produce la Constitución de 1978 es que cuantitativamente los artículos dedicados al gobierno y la Administración local son escasos. Los preceptos relativos a la Administración local en la Constitución española se reducen casi exclusivamente a los arts. 137, 140, 141 y 142, repartidos entre los Capítulos I y II del Título VIII de la norma fundamental. Junto a estos artículos se contienen otros que solo indirectamente se relacionan con la Administración local (arts. 148.1.2, 149.1.18 y 152.3), o redactados de tal forma que parecen exclusivamente dirigidos a las Comunidades Autónomas, tal y como ocurre con los principios de solidaridad y de igualdad de derechos y obligaciones de los españoles en el territorio del Estado (arts. 138 y 139, respectivamente) y que, sin embargo, también pueden ser aplicados a los gobiernos locales.

Cualitativamente se observa además un gran desequilibrio entre los preceptos constitucionales dedicados a las Comunidades Autónomas y los dedicados a la regulación de las entidades locales, cuestión esta en principio lógica si se tiene en cuenta que las Comunidades Autónomas se convirtieron en el eje sobre el cual se quería hacer pivo-

tar la descentralización del Estado. Pero el problema es la ausencia en el texto fundamental de una articulación entre las Administraciones locales y las autonómicas, que, aunque se consideran instancias yuxtapuestas, se ignoran recíprocamente al no establecerse nexos de unión claros entre ellas debido principalmente al carácter continuista que se le quiso dar a las primeras durante el proceso constituyente. Por tanto, el Título VIII, dedicado a la Organización Territorial del Estado, a pesar de ser uno de los más complejos y cuestionados del texto constitucional no resuelve la articulación territorial entre las diferentes entidades territoriales.

En la práctica, las entidades locales se rigen por un complejo normativo muy variado. A la Constitución le sigue la Carta Europea de Autonomía Local, aprobada en 1985 y que entró en vigor en España en 1989, que es un tratado internacional donde se manifiesta la preocupación europea por el respeto de los principios propios de la democracia local en toda Europa y del que ahora se cumplen treinta años de vigencia en nuestro país. La Carta ocupa un lugar elevado en la jerarquía legislativa, entre la Constitución y las leyes por dar contenido a las pautas internacionales que sobre la autonomía local deben respetar los países firmantes. Otra fuente fundamental la constituyen los Estatutos de Autonomía, principalmente los aprobados a partir de 2006-2007 en la segunda oleada de reformas, porque en ellos se diseña un nuevo sistema de distribución de competencias en materia de gobiernos locales y se opta por una regulación más concreta y extensa sobre la organización y garantías de la autonomía de los municipios, provincias u otros entes intermedios en el territorio de cada Comunidad Autónoma. A partir de estas fuentes elementales, corresponde a las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas, dar un contenido concreto al régimen local. Hasta hoy, la regulación legal ha estado presidida, fundamentalmente, por leyes del Estado: Ley 7/1985, de 2 de abril, Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) y el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de

las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL) para la garantía de la autonomía local. La LRBRL ha sido objeto de muchas reformas, pero las más importantes han sido la de la Ley 11/1999, de 21 de abril, como fruto del llamado Pacto Local. La Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, que introdujo un nuevo Título X, en el que se establece un régimen orgánico específico para los llamados «municipios de gran población». Y más recientemente la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). El Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LHL), y la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG).

En un segundo plano ha quedado la regulación autonómica sobre régimen local y la tan demandada segunda descentralización. A pesar de que muchas Comunidades Autónomas han aprobado su propia Ley general sobre Régimen Local, en las que han podido desarrollar todos los aspectos tratados en la LRBRL a partir de la asunción en sus Estatutos de Autonomía de la competencia sobre régimen local, sus efectos prácticos se han visto desarticulados por la jurisprudencia constitucional de los últimos años. Este panorama ha planteado situaciones complejas sobre qué norma aplicar, si la legislación básica estatal o la legislación autonómica de desarrollo en cada territorio, dilema que se ha saldado en beneficio de la primera al atribuir el Tribunal Constitucional una función constitucional a las bases en materia local (SSTC 31/2010 y 41/2016). Forman también parte de este sistema de fuentes los reglamentos del Estado, sobre todo el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF), que ha tenido una presencia significativa en la configuración del régimen local hasta hace unos años y que, sin embargo, también ha ido perdiendo importancia con el reajuste del sistema de fuentes derivado de la jurisprudencia constitucional. Finalmente,

el Derecho local también está configurado por las normas dictadas por las propias entidades locales: ordenanzas, reglamentos, planes o presupuestos.

## 2. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN A LA IDEA DE AUTONOMÍA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

En la Constitución el concepto de autonomía tiene diferentes acepciones y se emplea, al menos, con relación a tres órganos diferentes. La autonomía como derecho se reconoce en el art. 2 CE exclusivamente a las nacionalidades y regiones y se desarrolla en los arts. 137, 143 y 158 CE. También se predica autonomía como derecho fundamental en el art. 27.10 para las Universidades y en los arts. 137, 140 y 141, sin la consideración de derecho fundamental, para las entidades municipales y provinciales. Además, otros artículos constitucionales hacen mención a la autonomía; así ocurre con el art. 72.1 CE, que habilita a las Cámaras para aprobar autónomamente sus presupuestos (art. 72.1); y con el art. 156.1, que reconoce autonomía financiera a las Comunidades Autónomas. Hay otros artículos que utilizan el término autonomía para referirse a la posición de independencia de los miembros del Tribunal Constitucional (art. 159.5) o del Tribunal de Cuentas (art. 159.5). Dada la variedad de sujetos y organismos de los cuales se predica la autonomía en la Constitución, parece evidente que lo importante es dotar de contenido y significado a dicho concepto para poder discernir sus implicaciones y alcance en cada momento.

En el plano de la autonomía territorial, es preciso recurrir a una interpretación conjunta de los arts. 103 y 137 CE para poner en conexión a las Administraciones Públicas (art. 103 CE) con la organización territorial del Estado (art. 137 CE). Porque son las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno (central, autonómico y local) las que permiten que la Administración Pública, a través de diferentes instrumentos jurídicos, pueda llegar a ser percibida por el ciudadano como un sistema integrado, al servicio del interés general y que ejerce sus potestades

en régimen de plena autonomía. De modo que si bien es cierto que la posición de cada una de estas entidades en el conjunto estatal es diferente, tanto desde un punto de vista cualitativo como cuantitativo de su poder, también lo es el hecho de que solamente mediante la suma de cada una de sus partes, tanto en el plano territorial como en el plano de la Administración Pública, se puede llegar a tener una idea global del Estado<sup>1</sup>.

¿Pero cuál es ese ámbito propio de autonomía? Para descender hasta este objeto de estudio se hace preciso hacer un breve repaso de la pluralidad de significados que entraña el propio término «autonomía local», que la Constitución reconoce y garantiza, pero sin disponer cuál es su contenido concreto. Por esta razón hay que recurrir a los soportes ideológicos sobre los que se ha ido construyendo el concepto, así como a la Carta Europea de la autonomía local que viene jugando un papel decisivo en su concreción y sobre todo la influencia de la jurisprudencia, particularmente la constitucional, que a través de la vía interpretativa ha ido contribuyendo a su concreción y aco-tación en nuestro ordenamiento con desigual fortuna.

### 3. LA CENTRALIZACIÓN/DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y SU IMPLICACIÓN EN EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA LOCAL

Entre los regímenes constitucionales del continente europeo se ha ido produciendo un acercamiento político-institucional fruto de la generalización de la forma de Estado social y democrático de Derecho, con independencia de que cada Estado haya puesto más o menos énfasis en cada uno de sus vocablos. Pero no ha ocurrido igual con conceptos como el de «autonomía», que sigue siendo susceptible de diferentes interpretaciones, no exentas de con-

---

<sup>1</sup> Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional en la Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3, para quien el art. 137 CE «refleja una concepción amplia y compleja del Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial, dotadas de autonomía».

troversias ideológicas e íntimamente relacionadas con la tendencia a la mayor centralización o descentralización de los Estados.

Los liberales ingleses entendieron la descentralización como una reivindicación política vinculada al autogobierno y desde entonces ha sido común vincular la dicotomía centralización/descentralización con el orden político. Ahora bien, como la realidad siempre supera la teoría, se ha demostrado que centralización y democracia pueden ir perfectamente unidas, del mismo modo que es posible encontrar descentralización en un Estado autoritario.

La ideología de la centralización se concibió como un remedio eficaz para combatir la fragmentación que había ocasionado el Antiguo Régimen, entendiendo que solo una organización pública central —la Administración del Estado— podría satisfacer con garantías las necesidades colectivas. Bajo esta idea el centralismo acabó implantándose en Europa, consiguiendo unas altas cuotas de unidad nacional, una extensión de los derechos y libertades, un reparto de las cargas fiscales y una racionalidad administrativa desconocida hasta entonces.

Durante el siglo xx, los excesos del centralismo característico de principios del siglo xix, serán sustituidos por tendencias más descentralizadoras potenciadas por el empuje del Estado social y por la democratización de los Estados que tendrán un claro reflejo en la propia administración. La intervención del Estado en la sociedad requería para su materialización efectiva un mayor número de Administraciones institucionales. Por su parte, el Estado al haber ampliado sus obligaciones sociales y debido sobre todo a la extensión del sufragio y de las libertades políticas, se vio abocado a seguir profundizando en el proceso de descentralización del territorio. Sin embargo, la constitucionalización y consiguiente democratización de los Estados no se ha traducido en un criterio homogéneo a la hora de determinar cómo y por quién se ejercen las funciones públicas. Hay Estados donde se ejercen por ór-



ganos dependientes del gobierno central, mientras que en otros son ejercidas por organizaciones territoriales autónomas, sin que ello sea un obstáculo para que pueda predicarse el carácter autónomo de todos ellos.

En los Estados fuertemente descentralizados como el español, cuando la lucha por la autonomía deja de ser una lucha por la democracia, la vinculación entre autonomía y descentralización se hace más fuerte. La descentralización no se refiere en principio a la posición jurídica que ocupa un determinado sujeto público, sino que es una manifestación objetiva de como un determinado ordenamiento pone en manos de autoridades autónomas una parte del ejercicio de las funciones públicas. Esta dimensión de la autonomía, derivada originariamente de su concepción como principio organizativo abstracto, se encuentra incorporada hoy con normalidad a la teoría de la organización administrativa. Desde este punto de vista, la autonomía haría referencia a la independencia o separación funcional de un ente dentro de un sistema organizativo más complejo. Pero para conseguir una mayor precisión del concepto de autonomía, el recurso más útil suele ser su adjetivación, razón por la cual es bastante común hablar de autonomía local, territorial, política, financiera, etcétera.

Conceptos como el de *descentralización*, entendida como máxima proximidad de la gestión pública a los ciudadanos, *democracia* que reclama la participación ciudadana en las instituciones y el proceso de toma de decisiones y la *eficacia*, implementada a través de una adecuada coordinación interadministrativa e intergubernamental, constituyen elementos básicos de la concepción del Estado democrático de Derecho que también deben de estar presentes en la idea de autonomía local. Sin olvidar, que conforme al art. 1 CE, España es también un Estado social y como tal tiene que promover las condiciones para una igualdad real y efectiva de todos los ciudadanos. Pues bien, de todos estos principios, el de eficacia y el de coordinación van a constituir el límite más claro al principio de autonomía local en nuestro ordenamiento.