

# DOCUMENTO TÉCNICO

## *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*

**Fundación Democracia y Gobierno Local, junio 2012**



ISBN: 978-84-695-3896-8

# Sumario

Fundación Democracia y Gobierno Local	5	<b>Presentación</b>
Rafael Jiménez Asensio	13	<b>Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta</b>
<b>Panel 1</b>	66	<b>Análisis comparado de la situación de la planta municipal y de la estructura y funciones de los Gobiernos locales intermedios en países de la Unión Europea</b>
Hubert Heinelt	68	1. Posibles reformas de la estructura institucional del Gobierno local en España en el seno del “Estado de las Autonomías”. Perspectiva comparada a la luz de los debates y recientes reformas sobre el Gobierno local en los Estados miembros de la Unión Europea
<b>Panel 2</b>	108	<b>¿Quién es competente para reformar la planta local en el Estado autonómico?</b>
Francisco Velasco Caballero Carles Viver i Pi-Sunyer	110	2. Competencias para la reforma de la planta local
<b>Panel 3</b>	157	<b>Planta municipal: análisis y propuestas para hacer más eficiente el gobierno municipal en el Estado autonómico</b>
Manuel Arenilla Sáez	159	3. El pequeño municipio: núcleo democrático vs. prestación de servicios
Antoni Bayona Rocamora	221	4. La planta municipal: análisis y propuestas para hacer más eficiente el gobierno municipal en el Estado autonómico
<b>Panel 4</b>	248	<b>Análisis del papel y funciones de los Gobiernos locales intermedios: propuestas de articulación</b>
Jesús López-Medel Báscones Manuel Zafra Víctor	250	5. Análisis del papel y funciones de los Gobiernos locales intermedios: propuestas de articulación
<b>Ideas-fuerza</b>	282	
<b>Anexo</b>	306	<b>Relación de personas que han participado en el proceso de elaboración del Documento Técnico</b>



## **Presentación**

---

Fundación Democracia y Gobierno Local



## Presentación

---

En el Patronato de la Fundación Democracia y Gobierno Local de 11 de noviembre de 2011 se aprobó el Plan de Actividades para el ejercicio 2012. En el citado Plan se incluía la elaboración de un Estudio-Informe sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico.

Tal como se expone en los diferentes trabajos que se incorporan en este Documento Técnico, la crisis económico-financiera tuvo como impacto inmediato el cuestionamiento del actual sistema político-institucional de los Gobiernos locales por parte de diferentes actores institucionales y sociales, así como la multiplicación de iniciativas políticas que proponían determinadas reformas (algunas poco meditadas) en la planta del sistema local de gobierno (reducción de municipios, supresión de diputaciones provinciales, etc.).

Estas propuestas que se fueron desgranando de forma escasamente ordenada al cabo del tiempo requerían, a juicio de la Fundación, ser analizadas con el sosiego y la serenidad que medidas de reforma de ese alcance exigen. A partir de esas premisas, la Fundación Democracia y Gobierno Local, siguiendo el Plan de Actividades aprobado para 2012, encargó a diferentes expertos la confección de una serie de trabajos que tuvieran como eje central reflexionar sobre qué propuestas y alternativas se podían barajar en torno a esa reforma institucional de la Planta Local en España.

Los trabajos que se reúnen en este Documento Técnico son en su literalidad todos aquellos que han sido entregados por los diferentes expertos o grupos de expertos a la Fundación Democracia y Gobierno Local. Por tanto, su contenido (esto es, sus diagnósticos y opiniones) expresa el parecer de tales expertos

sobre el tema, sin que comprometa, como es obvio, a la Fundación Democracia y Gobierno Local.

El Documento Técnico, tras un Estudio introductorio a su contenido, se estructura en 4 paneles, que pretenden tratar los diferentes temas que atraviesan el objeto de la Reforma Institucional de la Planta Local en España. El Panel 1, elaborado por el Profesor Hubert Heinelt, tiene por objeto un estudio comparado sobre cuál es el pulso de las reformas y procesos de racionalización de la planta local en la Unión Europea, especialmente a partir de un contexto de crisis fiscal. El Panel 2, cuyos autores son los profesores Francisco Velasco y Carles Viver, pretende dar respuesta a cuál es la instancia competente para reformar la planta local en el Estado autonómico, sobre todo teniendo en cuenta el complejo sistema de distribución de competencias en esta materia. Por su parte, el Panel 3, que incluye dos contribuciones, de los profesores Manuel Arenilla y Antoni Bayona, se adentra en el complejo análisis de las respuestas que han de darse a la “reordenación” o racionalización de la planta municipal, particularmente desde la óptica de la gestión eficiente de los servicios públicos. Y, en fin, el Panel 4, elaborado por el profesor Manuel Zafra y por el abogado del Estado Jesús López Medel, pretende resituar el papel de los Gobiernos locales intermedios (y especialmente de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares) en el proceso de fortalecimiento de la autonomía local, y también en una eficiente gestión de los servicios públicos municipales a través de las competencias funcionales de tales Gobiernos locales intermedios.

Somos conscientes de que estos estudios deberían venir acompañados de análisis empíricos, así como de algún estudio de impacto económico. La idea de la Fundación Democracia y Gobierno Local es emprender tales trabajos, aunque los recursos de que disponemos son limitados, y no es fácil en un contexto de contención presupuestaria como en el que nos encontramos disponer de recursos suficientes para emprender un trabajo de tales características (por el elevado gasto que supone). Aun así, la Fundación no cejará en el empeño de obtener tales recursos adicionales para cerrar



cabalmente el trabajo iniciado con los citados estudios empíricos y económico-financieros.

No cabe duda de que muchas de las opiniones aquí manifestadas pueden ser plenamente compartidas, otras matizadas y, tal vez, algunas otras objeto de debate y polémica. Con la publicación (primero digital, y posteriormente en papel) de este Documento Técnico, cuyo enunciado es muy significativo de cuáles son sus pretensiones (“Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico”), la Fundación Democracia y Gobierno Local lo único que pretende es participar en un proceso de deliberación pública que está plenamente abierto en estos momentos y que, sin duda, se revitalizará en las próximas semanas, cuando el Gobierno haga público cuáles son las líneas de reforma en esta importante materia, entre las que cabe destacar una modificación del marco competencial local previsto en la Ley de Bases de Régimen Local, que probablemente sea el punto de salida de una oleada de reformas institucionales que afectarán al Gobierno local tal y como lo hemos conocido hasta la fecha.

Este Documento Técnico es, no obstante, una primera contribución, plural y abierta en sus contenidos, que tendrá continuidad con otros Estudios e Informes que, sobre esta importante temática, se deberán elaborar en los próximos meses. En efecto, dentro de este amplio proceso de reforma de los Gobiernos locales que se emprende en este mandato, la Fundación quiere participar activamente en el debate de la reforma del marco competencial de los Gobiernos locales previsto en la legislación básica, así como en todas las cuestiones abiertas en torno a la problemática de las duplicidades e ineficiencias a las que una y otra vez se alude desde distintos medios políticos, y por parte de diferentes actores sociales. Ambas cuestiones están estrechamente ligadas a la reforma de la planta local y, por consiguiente, deben ser seguidas con particular celo.

En todo caso, este Documento Técnico solo pretende, como decíamos, introducir en el debate territorial local una serie de elementos de reflexión, aportados por un elenco de expertos, buenos conocedores de la realidad de los

Gobiernos locales, que desde distintas disciplinas académicas o visiones profesionales, así como desde diferentes sensibilidades territoriales o de percepción de la realidad local, puedan aportar un abanico de propuestas y soluciones para que los responsables políticos adopten sus decisiones con más elementos de juicio. No otra es su finalidad.

La Fundación Democracia y Gobierno Local está, no obstante, impulsando otros foros de reflexión sobre este mismo tema, y continuará haciéndolo, como se decía anteriormente, en un futuro inmediato. La trascendencia del tema lo exige, y la vocación de foro de debate sobre la problemática del Gobierno local que tiene la Fundación lo aconseja.

En esa línea cabe resaltar que recientemente ha aparecido publicado el *Anuario del Gobierno Local 2011*, dirigido por los profesores Tomàs Font y Alfredo Galán, que incluye diferentes trabajos donde se abordan reflexiones de interés sobre la reforma de la planta dentro del contexto de crisis en el que se desarrollan las políticas locales. Asimismo, en los próximos días aparecerá un número monográfico de la Revista *QDL (Cuadernos de Derecho Local)*, coordinado por el profesor Luciano Parejo (director, asimismo, de la citada publicación), que tiene como hilo conductor precisamente la reforma del Gobierno local. En ambas publicaciones podrá el lector interesado encontrar diferentes colaboraciones doctrinales que pretenden aportar opiniones, propuestas y soluciones a un problema que, ciertamente, es de una complejidad tal que no puede minusvalorarse.

En suma, la Fundación Democracia y Gobierno Local no quiere permanecer ajena a este debate abierto en ámbitos políticos, mediáticos, académicos, sociales y profesionales. Este Documento Técnico es una primera aportación monográfica a ese debate, y su única pretensión es –tal como se indicaba– proveer a nuestros gobernantes, políticos en general y altos funcionarios, de una serie de elementos de reflexión que les ayuden a adoptar las decisiones políticas de forma cabal y razonable. Por el bien de todos y por el bien de nuestras instituciones locales, que deberían salir reforzadas de este

trascendente y apasionante proceso de reformas que está dando en estos momentos sus primeros pasos.

Fundación Democracia y Gobierno Local



**Estudio introductorio: reforma de la planta local  
y competencias municipales. Primeras  
reflexiones de urgencia sobre una propuesta**

---

Rafael Jiménez Asensio



## **Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta**

RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO\*

### **I. Introducción**

### **II. El debate sobre la planta local en España**

### **III. El sistema de asignación de competencias municipales. Debilidades de un modelo**

### **IV. La propuesta del Gobierno. La reforma del Gobierno local: competencias municipales y agrupación de municipios. El papel de las diputaciones provinciales y otros Gobiernos locales intermedios**

### **V. Reflexiones de cierre**

### **VI. El Documento Técnico: finalidad básica y breve explicación de sus contenidos**

---

\* Director de la Fundación Democracia y Gobierno Local.

---

## I. Introducción

---

Este Estudio introductorio no tiene otra finalidad que servir de pórtico a las importantes y diferentes contribuciones de los distintos autores que se incorporan en este Documento Técnico enunciado como “Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico”, así como llevar a cabo unas rápidas reflexiones sobre el debate abierto en España en relación con la planta local, las propuestas (hasta ahora simplemente esbozadas a través de un Documento de Trabajo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y del INAP, fechado el 25 de mayo de 2012) de modificación del sistema competencial de las entidades locales (particularmente de los municipios), y algunas otras reformas puntuales de la Ley de Bases de Régimen Local.

No puede ocultarse que este debate, tradicionalmente adormecido o centrado exclusivamente en sede doctrinal, cobra un vigor inusitado cuando la crisis económico-financiera iniciada en 2008 golpea con fuerza el sector público (sobre todo, a partir de 2010). Es entonces cuando comienzan a surgir voces críticas que ponen en cuestión el mapa institucional local y, por tanto, consideran pertinente una reformulación de la planta local. Esas voces tienen procedencia diversa, tanto de actores institucionales o políticos como de actores sociales o económicos, pero el dato común es que obtienen un fuerte eco mediático. Comienzan a proliferar así las opiniones, de diferente procedencia, que abogan por una reducción drástica de municipios, a imagen y semejanza –se dice– de lo impulsado en otros países de la Unión Europea, y se propone por parte de determinadas fuerzas políticas la supresión de determinados escalones de los Gobiernos locales (aspecto este inicialmente focalizado sobre las diputaciones provinciales, pero que se ha hecho extensivo a otras entidades locales intermedias e, incluso, a las comarcas y áreas metropolitanas).

Esas propuestas de racionalización de la planta local, formuladas muchas veces sin demasiado rigor, se anudan asimismo a otras expresiones



disfuncionales (o patologías derivadas del modelo) desde el punto de vista de la gestión de servicios públicos, como es el caso de las duplicidades y solapamientos entre los diferentes niveles de Gobierno; términos que convendría precisar en su exacto alcance, pues se están utilizando con poco rigor conceptual. Se aboga, así, por una necesaria racionalización y simplificación también del mapa competencial, tal vez como *prius* para la reordenación de la planta local.

Con el fin de ordenar cabalmente el problema, en este Estudio introductorio únicamente abordaremos tres cuestiones. En primer lugar, recogemos unas reflexiones sobre el (complejo) debate de la reforma de la planta local en España. En segundo lugar, nos interesa detenernos (de forma provisional) en cuáles son las líneas de reforma del Gobierno local (en concreto, de la Ley de Bases de Régimen Local) que apunta el Gobierno. Y, en tercer lugar, esbozaremos cuál es el contenido y objetivos de las diferentes colaboraciones que se contienen en el presente Documento Técnico.

## II. El debate sobre la planta local en España

---

El debate sobre la reforma de la planta local en España, tal como decíamos, se ha acelerado de forma inusitada a partir del estallido de la crisis económico-financiera en 2007-2008 y, particularmente, desde el año 2010, que es cuando se comienzan a adoptar una serie de medidas de naturaleza excepcional para contener el déficit público. A partir de esa fecha no ha dejado de producirse una cascada de diferentes propuestas que van encaminadas a racionalizar el sistema de planta municipal y, por añadidura, a pretender paliar o evitar las duplicidades presuntamente existentes.

En realidad el debate no es, precisamente, nuevo. Tiene hondas raíces, aunque sus resultados anteriores fueron más bien pírricos. Es verdad que la planta local en España no ha sido objeto de muchas iniciativas políticas que hayan impulsado su reordenación. La emergencia con fuerza de las comunidades autónomas durante la década de los ochenta del siglo pasado, y

su asunción gradual de mayores cotas de autogobierno en un proceso ciertamente poco armónico y muy desigual en sus ritmos (que aún permanece abierto en determinados ámbitos territoriales), ha ahogado literalmente lo que en su día se denominó como “segunda descentralización”. Así, los Gobiernos locales han permanecido como espectadores de segunda fila en el proceso de reparto de poder territorial y, lo que es más importante, en la distribución de los recursos públicos. No deja de ser llamativo que, tras más de treinta años de desarrollo constitucional del autogobierno local, el poder local siga gestionando aproximadamente el mismo porcentaje del gasto público sobre el PIB que en el año 1981 (en torno al 13/14 por ciento).

Hubo, no obstante, algunos intentos por redefinir ese estado de cosas. Sin ir más lejos en tales planteamientos,<sup>1</sup> los primeros ensayos, muy distantes del ámbito de los Gobiernos locales, nacieron de una denominada “propuesta de Administración única” (1996) que, impulsada inicialmente desde la Xunta de Galicia, pretendía racionalizar la planta de las Administraciones Públicas a través de una asunción en bloque de las competencias de carácter ejecutivo por parte de los niveles autonómicos de Gobierno. Su finalidad era acabar con las duplicidades e ineficiencias que se detectaban en el sistema de reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Pero esa propuesta de Administración única, tenía también un recorrido o proyección “interna” de redistribución del poder entre la Comunidad Autónoma y los Gobiernos locales que apenas si se transitó en su momento.

La denominada “segunda descentralización” se pretendió impulsar a través del denominado Pacto Local, que se impulsa –aunque con algunos precedentes que no vienen al caso- en 1996 por la FEMP,<sup>2</sup> y que se traducirá años después

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, en el Informe de la Comisión de Expertos de Autonomías de 1981, donde ya se incorporaban algunas medidas de racionalización, tales como la utilización de las diputaciones provinciales como Administración indirecta de las comunidades autónomas, con el fin de evitar la aparición de una Administración periférica de las comunidades autónomas (Centro de Estudios Constitucionales, mayo de 2001).

<sup>2</sup> FEMP, *Bases para el Pacto Local*, de 24 de septiembre de 1996.

en una serie de reformas legales que dieron solo respuesta muy parcial a las demandas en su día planteadas.<sup>3</sup>

También por esos años, exactamente en 1999, se elaboró en Cataluña un interesante documento conocido como el *Informe Roca*, que tenía por objeto una redefinición del modelo de organización territorial de Cataluña planteado por una Comisión de Expertos. Entre sus diferentes medidas, que afectaban a municipios, comarcas y *veguerías*, se proponía una serie de actuaciones sobre los pequeños municipios que se encuadraban dentro de una política de “reordenación municipal” (así se denominaba expresamente). Entre esas actuaciones se preveían un nuevo mapa municipal y un plan de agrupaciones y fusiones. A pesar de tener un enfoque racional, el Informe Roca recibió la oposición frontal de muchos municipios que se resistían a agruparse o fusionarse. Un aviso de las dificultades que un proceso de estas características suscita.<sup>4</sup>

La reforma de 2003 de la Ley de Bases de Régimen Local no afectó en nada a este tipo de cuestiones, pues su contenido se proyectó sobre aspectos principalmente de organización institucional y, más concretamente, de proveer de un nuevo sistema institucional a los (denominados) municipios de gran población.

No obstante, en el año 2005 vio la luz el importante documento titulado *Libro Blanco para la reforma del Gobierno local*, donde si bien no se planteaba abiertamente el tema de la reforma de la planta local, sí que se analizaba en detalle el sistema de competencias locales, la gestión de los servicios públicos y el papel de la institución provincial como garante del desarrollo de las competencias municipales, con el fin de salvaguardar el principio de subsidiariedad local.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> *El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del Gobierno Local*, FEMP/MAP, Madrid, 1999.

<sup>4</sup> *Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya*, Barcelona, 2000.

<sup>5</sup> *Libro Blanco para la reforma del Gobierno local*, MAP, Madrid, 2005.

En el año 2007 el Círculo de Empresarios publicó un Informe sobre los ayuntamientos españoles, donde se abogaba por hacer efectiva la segunda descentralización a favor de los municipios, y replantear de una vez por todas qué Administración debe gestionar cada servicio y cuál debe asumir las correspondientes competencias. Se planteaba, así, la necesidad de incluir un nuevo sistema de asignación de competencias locales, que permitiera desarrollar la autonomía local y aplicar de modo correcto el binomio subsidiariedad-eficiencia.<sup>6</sup> También se recogían algunas reflexiones sobre las dificultades derivadas del insuficiente tamaño de los municipios, pero las soluciones que se adoptaban iban encaminadas a fomentar la aplicación de mecanismos de coordinación municipal.

Aunque el tema de la reforma de la planta local en España ha sido una cuestión siempre abierta, sobre todo en el plano doctrinal, lo cierto es que el impulso decidido del debate se plantea cuando el sector público español comienza a encontrar serias dificultades para contener el déficit público, y se promueven una serie de respuestas que pretenden reformular el sistema institucional local hasta entonces existente.

En efecto, el debate se reabre, como bien expuso el profesor Velasco, a partir de criterios predominantemente económicos o, más concretamente, de *sostenibilidad presupuestaria*.<sup>7</sup> Y ciertamente, coincidiendo en esta apreciación con el autor citado, se trata de una perspectiva limitada (aunque no por ello menos importante) del problema enunciado. La planta del Gobierno local no solo se explica en términos de racionalidad económica, sino que intervienen o actúan otros factores no menos relevantes, como son sin duda las identidades, el peso del principio democrático y los elementos de cohesión social y territorial.

Pero no cabe obviar que esa reapertura del debate se ha hecho –y seguirá siendo, al menos durante algunos años, la óptica dominante- a partir de los

---

<sup>6</sup> Círculo de Empresarios, *Un nuevo modelo para los ayuntamientos españoles*, Madrid, 2007.

<sup>7</sup> VELASCO CABALLERO, F., “La planta local en España: criterios para la toma de decisiones”, *Anuario de Derecho Municipal 2012*, Marcial Pons/UAM, Madrid, 2011.

datos relativos a la eficiencia en el gasto y a los resultados en la gestión, poniéndose en cuestión, por razones de escala exclusivamente poblacional, que determinados municipios sean en sí mismos sostenibles. Esta dimensión “económica” de los problemas de planta ha sido y será la visión dominante. A ello no escapa que algunos países de los que el profesor Heinelt encuadra como insertos en “la estrategia del sur” (en los que las fusiones de municipios solo se asientan en el principio de voluntariedad), como Grecia (y anteriormente Portugal), han visto disminuir el número de sus municipios como consecuencia de las presiones derivadas de la contención del gasto a causa de la crisis fiscal.

La crisis se quiere ver, en estos casos, como una suerte de “ventana de oportunidad” para racionalizar una planta local que hasta entonces nadie se había atrevido a cuestionar. En esa clave, tal vez simple, se explica el coro de voces institucionales, políticas, sociales y (en menor medida) académicas, que se han unido para demandar en los últimos años una reforma de la planta local.

La puesta en cuestión del sistema actual de planta local en España no ha dejado de crecer desde el año 2010 hasta la fecha. En efecto, aunque de forma tangencial (pues su objeto era esencialmente el Estado autonómico), ya a finales de 2010 un Informe de la FAES se ocupaba de este tema e hizo público un estudio que, si bien centrado en el nivel autonómico, también formulaba incidentalmente propuestas sobre el nivel local de Gobierno (por ejemplo: racionalización de municipios y supresión de diputaciones provinciales).<sup>8</sup>

También en ese año 2010 comenzaron a oírse las primeras voces críticas sobre la continuidad institucional de las diputaciones provinciales, hasta el punto de que en diferentes programas de distintos partidos políticos se incluyó expresamente su supresión, con fórmulas dispares que no es menester abordar en estos momentos.<sup>9</sup> La supresión de las diputaciones provinciales se

---

<sup>8</sup> GONZÁLEZ POMAR, J., GARCÉS SANAGUSTÍN, M. y ELORRIAGA PISARIK, G., *Por un Estado autonómico, nacional y viable*, FAES, Madrid, 2010.

<sup>9</sup> Sobre este tema, puede consultarse el siguiente estudio: BERNADÍ I GIL, X. y GALÁN GALÁN, A., *El debate actual sobre las diputaciones provinciales: un análisis de las últimas propuestas*

planteó asimismo en clave exclusivamente económica (o de ahorro de gasto), sin reparar en que los costes fundamentales de funcionamiento de tales instituciones estaban en el ámbito del personal y, en mucho menor medida, en la estructura política de esos Gobiernos provinciales.

A partir de tales premisas que cuestionaban el papel y las funciones de las diputaciones provinciales, la Fundación Democracia y Gobierno Local publicó en el año 2011 un Informe titulado *Libro Verde sobre los Gobiernos locales intermedios en España*, elaborado con la participación de una amplia nómina de expertos, tanto académicos como altos funcionarios de los Gobiernos locales intermedios. En el citado texto, tras poner en valor el papel institucional de los Gobiernos locales intermedios (y, en particular, el de las diputaciones provinciales), se abogaba por un proceso de modernización y reforma de tales niveles de Gobierno, con la finalidad de reforzar la autonomía de los municipios (y su capacidad de gestión), configurando instituciones dotadas de medios cualificados al servicio de los municipios y con eficiencia en los resultados de su gestión. El “Libro Verde” concluía con unas Recomendaciones que se pactaron políticamente entre los diferentes patronos de la Fundación y fueron elevadas a las instancias políticas pertinentes.<sup>10</sup>

Pero realmente la “paz” duró poco. Algunos partidos políticos, tal como se ha dicho, introdujeron en sus programas electorales (sobre todo en las elecciones legislativas, pero también en algunos casos en las locales), propuestas claramente dirigidas a la supresión del nivel provincial de Gobierno o, cuando menos, a su redefinición institucional mediante la configuración de fórmulas un tanto alejadas de nuestra tradición local.

En el mes de marzo de 2011, el Círculo de Empresarios hizo público un Documento titulado “Administraciones territoriales: propuestas para la mejora

---

*electorales*, publicado en la web de la Fundación Democracia y Gobierno Local: [www.gobiernolocal.org](http://www.gobiernolocal.org). Una síntesis de sus contenidos en FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A., “Valoración general”, *Anuario del Gobierno Local 2011*, Fundación Democracia y Gobierno Local/Institut de Dret Públic, Madrid, 2012.

<sup>10</sup> Ver *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España. Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones provinciales y demás Gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2011.

de la eficiencia y de la unidad de mercado”, en el que también se cuestionaba la existencia de las diputaciones provinciales y se abogaba por una reducción de municipios. Ese Documento tuvo continuidad con la XXVII Edición del Libro Marrón del Círculo de Empresarios, en septiembre de 2011, que, con el título *Cómo reformar las Administraciones territoriales*, recoge una serie de trabajos en los que, en no pocos de ellos, se cuestiona la existencia de un modelo de “duplicidades”, y las ineficiencias que en relación con el gasto público tal sistema genera, así como se defiende una racionalización de la planta local existente en la actualidad mediante la fusión de municipios e incluso la supresión de Gobiernos locales intermedios (diputaciones provinciales).<sup>11</sup>

Pero junto a todas estas aportaciones, así como algunas otras que se pondrán de relieve en un momento posterior, cabe subrayar que el debate sobre la reforma de la planta local ha estado muy afectado por otro “debate político cruzado”, como es el de la superación de las duplicidades y solapamientos entre los diferentes niveles de Gobierno. En este último debate sobre las duplicidades lo cierto es que hay también muy poco soporte empírico, y tal vez demasiadas intuiciones o suposiciones.

En la anterior legislatura el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, a través de la Agencia de Evaluación y Calidad, asumió la elaboración de un Informe sobre Duplicidades en el Estado Autonómico. Sin embargo, tal Informe no consiguió ver la luz, a pesar de que se llevaron a cabo diferentes trabajos preparatorios y la configuración de una Comisión con distintos expertos. Algo se avanzó en el plano del diagnóstico de las duplicidades entre Administración del Estado y Administraciones autonómicas, pero nada en absoluto en las posibles duplicidades entre Administraciones autonómicas y niveles locales de Gobierno, un terreno que está pendiente de un análisis detenido.

---

<sup>11</sup> CÍRCULO DE EMPRESARIOS, *Cómo reformar las Administraciones territoriales*, Libro Marrón, Madrid, 2011.

Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid, en julio de 2011, procedió a la elaboración de un Documento interno, ciertamente muy analítico, que tenía por objeto “Las competencias municipales. Análisis de las competencias impropias del Ayuntamiento de Madrid”, con el objeto de centrar el debate que se había abierto en la Comunidad de Madrid sobre la hipotética existencia de “duplicidades” entre los servicios prestados por la propia Comunidad y por los diferentes ayuntamientos de la misma.

El Ayuntamiento de Madrid elaboró así un completo diagnóstico de cuáles eran sus competencias propias e impropias, con la intención de poder identificar las posibles duplicidades, dado que –como se ha dicho– la Asamblea de Madrid había aprobado la creación de una Comisión de Estudio sobre ese mismo tema. En efecto, por Acuerdo Plenario de 12 de julio de 2011, la Asamblea de Madrid constituyó una “Comisión de Estudio sobre competencias duplicadas entre ayuntamientos y Comunidad de Madrid para mejorar la prestación de servicios”. Dicha Comisión ha conocido ya de varias comparecencias de alcaldes y alcaldesas, profesionales, especialistas y académicos, que han emitido sus opiniones al respecto.<sup>12</sup>

Por su parte, el Parlamento Vasco ha configurado asimismo una Comisión específica que tiene por objeto analizar y valorar las propuestas esbozadas por el Informe de Duplicidades e Ineficiencias de las Administraciones Públicas Vascas, que fue encargado en su día por el Gobierno Vasco. El Informe sobre Duplicidades e Ineficiencias partió de una iniciativa del Consejo Asesor del lehendakari para Asuntos Socioeconómicos, en su sesión de noviembre de 2010, que tuvo a bien plantear una recomendación que tenía por objeto “Reflexionar sobre el modelo territorial y competencial vasco para que la acción pública alcance mayores cotas de eficiencia”. Partiendo de tales antecedentes, el Parlamento Vasco en su sesión plenaria celebrada el 3 de febrero de 2011 aprobó una Enmienda de transacción (09/11/03/00/0070) en la que instó al Gobierno Vasco a “remitir a esta Cámara, en un plazo no superior a seis

---

<sup>12</sup> Ver “Dictamen de la Comisión de Estudios sobre Competencias Duplicadas entre los Ayuntamientos y la Comunidad de Madrid”, Asamblea de Madrid, 12 de mayo de 2012.



meses, un Informe que analice las duplicidades a evitar y su impacto económico asociado en las Administraciones Públicas vascas, aplicando los criterios de austeridad, eficacia y eficiencia”.

Este Informe fue entregado en su día al Gobierno Vasco y remitido al Parlamento Vasco. Y es el que ha dado pie a este turno de comparecencias que se están celebrando en la citada Cámara.

El debate territorial no ha hecho sino crecer a partir de estas últimas reflexiones que se hicieron eco de las duplicidades entre Administraciones Públicas en el ejercicio de competencias. Y en este punto, cabe centrar las últimas aportaciones a estos temas en dos grandes ámbitos: por un lado, lo que son propuestas autonómicas de articulación del espacio de Gobierno local o de elaboración de propuestas normativas sobre el nivel de Gobierno local; y, por otro, cabe hacerse eco en estos momentos de algunas recientes aportaciones que han aparecido en el campo de las reflexiones académicas e institucionales que contienen elementos de indudable interés sobre estos temas.

En el ámbito de las propuestas autonómicas, cabe resaltar que tras la aprobación en su día de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (que reforzaba notablemente el papel de las diputaciones provinciales y las insertaba en un sistema político local), así como tras la aprobación de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana (que contenía una apuesta singular por las mancomunidades), y la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura, los avances más marcados en el intento de redefinición del sistema local de gobierno en su integridad y vinculados con el modelo de planta local han sido los llevados a cabo en Castilla y León.

En efecto, en esta Comunidad Autónoma, como se ha expuesto, se ha procedido a la elaboración de una Propuesta para iniciar los trabajos sobre un nuevo modelo de ordenación territorial (octubre de 2011). Tal como se ha dicho, el modelo impulsado por la Junta de Castilla y León integra ordenación y gobierno del territorio, y se sustenta en la constitución ordenada de

asociaciones voluntarias de municipios. No pretende suprimir ningún municipio, sino, bien al contrario, contar con todos ellos y con las diputaciones provinciales para avanzar en la mayor eficacia y efectividad en la prestación de servicios a los ciudadanos.

En el ámbito del País Vasco, el Gobierno Vasco presentó un Proyecto de Ley Municipal en el Parlamento Vasco en el año 2011,<sup>13</sup> cuya tramitación ha estado suspendida por haberse impugnado ante la Comisión Arbitral por parte de las diputaciones forales de Álava y Bizkaia. Una vez que la citada Comisión Arbitral ha dictado la pertinente Decisión estableciendo que el citado Proyecto no afecta (salvo un aspecto concreto) a las competencias forales, continuará su tramitación parlamentaria, pero sin apenas tiempo político para ver la luz. En todo caso, en esta materia que tratamos apenas si se establecen grandes novedades con la situación hasta ahora existente.

Por su parte, en un estado hasta ahora más embrionario se encuentra el proceso de elaboración de la Ley de Gobiernos Locales de Cataluña, para cuya confección se ha creado recientemente una Comisión de Expertos que tiene como misión principal la redacción de unas Bases que, presumiblemente, procedan a ordenar asimismo los diferentes niveles locales de Gobierno existentes en la Comunidad Autónoma (diputaciones provinciales y, en su caso, consejos de veguerías, comarcas, áreas metropolitanas y ayuntamientos), aparte de las mancomunidades y consorcios.

Desde la perspectiva de los informes, documentos y aportaciones académicas, cabe destacar que el tema de la planta local ha sido objeto de tres ámbitos de reflexiones colectivas e institucionales recientes de particular interés, que se suman a las expuestas anteriormente.

La primera es un *Informe sobre Federalismo Fiscal* publicado por el Instituto de Economía de Barcelona. En este Informe aparecen diferentes trabajos, algunos

---

<sup>13</sup> Publicado en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco, núm. 128, de 7 de octubre de 2011, p. 29358-29422.

de ellos de experiencias comparadas, que tienen por objeto principal la “Reorganización del Gobierno local”.<sup>14</sup> Por su parte en el Editorial del citado Informe, que lleva por enunciado “Crisis fiscal y reforma de los Gobiernos locales”, comienza afirmándose en concreto lo siguiente: “La eliminación de un nivel de Gobierno no implica necesariamente un ahorro igual a la magnitud de su presupuesto, puesto que los funcionarios y/o servicios suelen asignarse a otros niveles de Administración”.

Pero hecha esta afirmación de partida, el citado Editorial aborda lo que denomina “Reorganización del Gobierno local” y “Fusión de municipios”. Allí se afirma que la fusión de municipios es un ingrediente imprescindible de cualquier proceso de reforzamiento de los Gobiernos locales, apostando igualmente por una simplificación de los niveles de Gobierno supramunicipales.<sup>15</sup>

La segunda es un número de la Revista *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* en el que se recogen diferentes contribuciones doctrinales sobre la reforma de las Administraciones locales, tanto desde una perspectiva comparada como de la situación existente en España.<sup>16</sup> En esta misma línea de las reflexiones doctrinales cabe citar el *Anuario del Gobierno Local 2011*<sup>17</sup> y la revista *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 29,

---

<sup>14</sup> Entre ellos cabe destacar aquí el trabajo de BEL, G., “Servicios locales: tamaño, escala y gobernanza”, puesto que aborda interesantes cuestiones sobre la redefinición de la planta local. Así, indica que no solo se deben tener en cuenta las economías de escala, sino también las economías de densidad a la hora de definir la jurisdicción óptima en materia local: “En este caso –añade–, los elementos determinantes son la dispersión de la población dentro del territorio y la contigüidad geográfica en las zonas urbanas, que hacen posible las conexiones en forma de red y la aplicación de economías de densidad” (p. 12).

<sup>15</sup> BOSCH, N. y SOLÉ-OLIÉ, A., “Editorial”, *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal 11*, IEB, Barcelona, 2012.

<sup>16</sup> Ver MOREAU, J., “La reforma de los entes territoriales en Francia y la Ley de 14 de diciembre de 2010”; BORGONOV, D., “La provincia como chivo expiatorio de los males de la política italiana”; ZAFRA VÍCTOR, M., “La provincia: lo importante no es el nombre, lo importante es la función. Intermunicipalidad y Estado autonómico”; y MORENO MOLINA, A. M., “La Administración local desde la perspectiva europea: autonomía y reformas locales”. Todos ellos publicados en la Revista *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, número 27, marzo de 2012.

<sup>17</sup> Ver, especialmente, del citado *Anuario del Gobierno Local 2011* (Fundación Democracia y Gobierno Local/Institut de Dret Públic, Madrid, 2011), los siguientes trabajos: FONT, T. y GALÁN, A., “Gobierno local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?”; COSCULLUELA

monográfico también sobre “Reforma del Estado y Gobiernos locales”,<sup>18</sup> ambos con diferentes trabajos de indudable interés sobre la reforma de la planta local en España y sus consecuencias.

La tercera reflexión, esta de carácter institucional, es el muy reciente Documento, aprobado por la Comisión de Diputaciones Provinciales de la FEMP, denominado “Fortalecimiento institucional y modernización de las diputaciones, cabildos y consejos insulares y demás entidades locales intermedias”, donde se aboga por un papel estelar de los Gobiernos locales intermedios en el nuevo modelo de planta local y en la garantía de prestación de servicios locales, sobre todo a los pequeños municipios.<sup>19</sup> Este Documento que, en sus primeros trazos, dio origen a la denominada “Declaración de Valencia” de la FEMP, lleva a cabo una reivindicación del papel de esos Gobiernos locales intermedios en la línea en su momento trazada por el *Libro Verde sobre los Gobiernos locales intermedios*, abordando algunos aspectos puntuales tales como el fortalecimiento institucional, el sistema electoral, la financiación, la cooperación local y el reforzamiento del empleo público (provisión de servicios cualificados a los ayuntamientos), entre otros.

Todo este caudal de reflexiones institucionales, doctrinales y profesionales, debería servir para introducir elementos de racionalidad en un proceso muy complejo como es el de la “reordenación municipal” o, si se prefiere, el del papel que han de adoptar los distintos niveles de Gobiernos locales para dotar de coherencia y eficiencia a un modelo institucional de planta local. Pero tal vez

---

MONTANER, L., “El debate sobre la abolición de la provincia y la reforma de las diputaciones”; y RAGONE, S., “El régimen local italiano: ¿un sistema en peligro de extinción? Reflexiones a raíz del actual proceso de reforma”.

<sup>18</sup> Este número monográfico recoge los siguientes trabajos: PAREJO ALFONSO, L., “Apuntes para un debate sobre la planta y la articulación interna de la Administración local”; GALÁN GALÁN, A., “Legislador autonómico y desarrollo estatutario en materia local”; HEINELT, H., “Perspectiva comparada a la luz de los debates y recientes reformas sobre el Gobierno local en los Estados miembros de la Unión Europea”; VELASCO CABALLERO, F., “Competencias para la reforma de la planta municipal”; MEDINA GUERRERO, M., “Reparto de competencias en materia de Gobiernos locales intermedios”; EMBID IRUJO, A., “Reforma de la planta municipal y prestación de servicios locales”; ZAFRA VÍCTOR, M., “Relaciones entre municipios y provincias”; y VAQUER CABALLERÍA, M., “Gobiernos locales intermedios y prestación de servicios locales”.

<sup>19</sup> Ver Propuestas de la Comisión de Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares: *Fortalecimiento institucional y modernización de las diputaciones, cabildos y consejos insulares y demás entidades locales intermedias*, FEMP. Madrid, 10 de abril de 2012.

para alcanzar este punto hay que abordar, primero, cuáles son el sistema de asignación de competencias locales y las (hipotéticas) disfunciones que el mismo pueda producir en el ámbito de las duplicidades, solapamientos, ineficiencias o cualquier otra patología que se debería corregir para disponer de un modelo funcional y adecuado.

### **III. El sistema de asignación de competencias municipales. Debilidades de un modelo**

---

Ciertamente, la reforma de la planta local –tal como se ha visto de modo incidental- tiene unas conexiones evidentes con el actual sistema de asignación de competencias locales y, más concretamente con el sistema de asignación de competencias municipales que prevé la propia legislación básica en materia de régimen local.

En efecto, diferentes documentos y estudios han incidido una y otra vez sobre las debilidades que ofrece el actual marco de competencias locales. Algunos de estos trabajos se han detenido en aspectos vinculados con la financiación, donde se ha puesto de relieve el ejercicio por parte de los ayuntamientos de un buen número de las denominadas como “competencias impropias” (un concepto que requeriría una precisión que ahora no podemos hacer), que no reciben la correspondiente financiación.

Entre estos estudios destaca el dirigido por la profesora Maite Vilalta, *Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007*,<sup>20</sup> donde, precisamente, se incide en estas cuestiones, y se alcanza la conclusión de que más del 25 por ciento del gasto de los ayuntamientos españoles está volcado sobre el ejercicio de tales “competencias impropias”. En todo caso, siendo cierto que los ayuntamientos efectivamente dedican una parte importante de sus presupuestos a cubrir competencias o prestar servicios

---

<sup>20</sup> VILLALTA FERRER, M. (dir.), *Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007*, Colección Documentos e Informes (D+I), Fundación Democracia y Gobierno Local - Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, 2011.

que realmente no les han sido asignados específicamente por las leyes, no es menos cierto que el concepto competencia municipal vinculado con la prestación de los denominados “servicios obligatorios” (artículo 26 LBRL) ofrece un panorama “competencial” de los municipios tal vez muy limitado, ya que se deben tener en cuenta asimismo las competencias atribuidas por el legislador sectorial (lo que cabe preguntarse es si realmente bien financiadas) y las actividades complementarias (que estas, sí, por lo común, no son objeto de financiación).

En cualquier caso, este es –como decíamos– uno de los puntos nucleares sobre los que se está armando el proceso que, por parte de responsables ministeriales, se ha denominado “reordenación municipal” (nótese la similitud existente con la terminología utilizada en su día por el Informe Roca). Pero antes de examinar cuáles son las líneas básicas de esa reforma que se quiere emprender por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, es oportuno traer a colación la Memoria del Tribunal de Cuentas, que, según se ha dicho, ha servido como diagnóstico compartido para inspirar directamente las propuestas del Gobierno sobre esta materia.<sup>21</sup>

Esa Memoria del Tribunal de Cuentas tiene una serie de Recomendaciones que, según decíamos, el Gobierno hace suyas, y que se refieren al replanteamiento del mapa local, la racionalización de las estructuras organizativas (entes instrumentales), y a la necesidad de establecer un nuevo sistema de asignación de competencias municipales que clarifique el modelo actual, que posiblemente está ya virtualmente agotado. A modo de apretada síntesis estas son las Recomendaciones que propuso el Tribunal de Cuentas para el sector público local en esta materia:

a) La primera premisa es contar con un sector público local más eficaz y eficiente para el desempeño de las competencias locales, lo que pasa por un nuevo diseño del mapa local orientado a la prestación de servicios al ciudadano, que evite duplicidades y solapamientos, así como que abogue por

fórmulas de agrupación de entidades con el fin de obtener una mayor economía, eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios.

b) En segundo lugar, se han de abordar íntegramente las funciones atribuidas a la Administración local, mediante la determinación de un elenco cerrado de competencias que permitan garantizar la suficiencia financiera.

c) Asimismo, se debería evitar la actual proliferación de entidades instrumentales locales.

d) Igualmente, se debería llevar a cabo una nueva regulación de los Registros Públicos de los entes locales, que permita conocer, en todo momento y con precisión, la verdadera extensión del sector público local, y facilitar su control.

e) Y, en fin, se concluye que sería conveniente que los órganos competentes de las comunidades autónomas establecieran estándares mínimos de calidad de los servicios municipales, que permitan dotar de una objetividad a las verificaciones periódicas sobre la calidad de los servicios prestados por los entes locales. Tal información permitiría iniciar expedientes dirigidos a las posibles decisiones relativas a la fusión de municipios.

Estas recomendaciones son de vital importancia para comprender cabalmente cuál es el diseño de la reforma que pretende impulsar el Gobierno sobre esta materia, pues, tal como veremos, la idea central es articular la primera fase de la reforma en clave de modificación del actual sistema de atribución de competencias municipales, pero a esa reforma del sistema de asignación de competencias municipales se le pretende anudar –de ahí la importancia de estas recomendaciones- la capacidad de gestión a través de determinados estándares para que un municipio pueda asumir las competencias que tiene asignadas legalmente.

---

<sup>21</sup> Ver TRIBUNAL DE CUENTAS, *Informe de Fiscalización del sector Público Local. Ejercicio 2009*, número 931, Madrid.

Al margen de esta cuestión –que será inmediatamente abordada- conviene detenerse un momento en cuáles son las notas distintivas de nuestro sistema actual de competencias municipales (dejemos ahora de lado las competencias provinciales, pues no parece ser –salvo error por nuestra parte- que vayan a ser objeto de una modificación sustancial), diseñado por el legislador básico de régimen local.

El enfoque del actual sistema de asignación de competencias municipales, es cierto que tiene una importancia fuera de lo común sobre el ámbito de la reordenación municipal entendida en términos de eficiencia. En efecto, no se puede obviar, realmente, que la capacidad de gestión de los municipios está vinculada con el tamaño, y que las economías de escala juegan un rol importante en la asignación de recursos y en el ejercicio eficiente de las competencias, pero tampoco lo podemos fiar todo a criterios economicistas o a soluciones taumatúrgicas vinculadas siempre con la reducción del gasto y el déficit público. Ya se ha dicho que las economías de “escala” deben tener en cuenta no solo los criterios de tamaño, sino los de densidad o criterios espaciales, pues la eficiencia en la prestación de los servicios locales hay que analizarla también a partir de esta clave.

Pero es que, además, en el ámbito local, siendo como es muy importante la variable “económica” (más aun en estos momentos), la política también cuenta. Y la realidad social sobre la cual opera la política es un dato determinante: si no se miden bien los efectos de una operación de este tipo se puede ahogar la autonomía municipal echando mano exclusivamente de los números. Hay que buscar, por tanto, soluciones institucionales imaginativas, que eviten desapoderar al mundo local de sus propias competencias bajo excusas –veladas o manifiestas- de la incapacidad de gestión. Hay fórmulas asociativas y existen alternativas institucionales válidas que retienen la competencia en poder de los municipios, sin perjuicio de que su ejercicio se pueda hacer a través de otras entidades configuradas sobre base local, cuyo ejemplo más emblemático es la Diputación Provincial.



Además, no es serio trasladar la imagen (posiblemente no querida) de que los municipios españoles son entidades que despilfarran recursos públicos. Realmente, la deuda pública municipal ofrece un porcentaje muy pequeño sobre el conjunto de la deuda del sector público (en el año 2011 la deuda de las corporaciones locales estuvo por debajo del 5% del total de la deuda pública), mientras que las desviaciones de déficit público derivadas del gasto local son realmente insignificantes sobre el total del sector público. Por tanto, no se puede pretender convertir al municipalismo, al siempre olvidado y ninguneado municipio, en el “chivo expiatorio” de un déficit público descontrolado (al que, como se ha dicho, apenas ha contribuido), y que tal proceso de “reducción del sector público local” (ya de por sí bastante endémico) se quiera transformar en una pretendida solución para lograr la estabilidad presupuestaria futura. Ni el municipio es el causante de esta crisis, sino en buena medida su pagano, ni tampoco los elevados porcentajes de déficit público y de deuda pública sobre el PIB se deben esencialmente a los desajustes habidos en la gestión presupuestaria o en el gasto público local.

Ello no es óbice para que, efectivamente, haya que reordenar muchas cosas en el espacio local de Gobierno, pues, dado que se trata de una realidad de geometría variable, ofrece ejemplos de buen gobierno (o de buena gestión de los servicios públicos) junto con otros de gestión ineficiente (e, incluso, devastadora) de los recursos públicos. Nadie afirma que no se deba mejorar en este ámbito, y que no quepa un largo recorrido hasta alcanzar cotas de buena gestión por parte de muchos municipios y de determinadas instituciones provinciales o Gobiernos locales intermedios.

La planta municipal (o si se prefiere, la planta local) ofrece, en efecto, serios desajustes desde el enfoque de la prestación eficiente de los servicios públicos; esa es una realidad incontestable que debe ser objeto de intensa mejora. Pero conviene ser cautos en las medidas que se pretendan adoptar. En este punto, la prudencia (y, sobre todo, el acierto basado en estudios empíricos serios y contrastados) es una virtud necesaria en el proceso de toma de decisiones. Tal vez se yerre si se pretenden buscar soluciones “mágicas” de reducción del gasto público en la reducción “arbitrista” de municipios, pues cabe tener en

cuenta el alto sentido de pertenencia local que existe en la inmensa mayoría de los municipios españoles. No cabe menospreciar este dato sociológico que consiste en la identidad local tan acusada que existe en España. Y bajo este punto de vista tampoco cabe obviar las feroces resistencias que se plantearían a un proceso de reducción basado exclusivamente en criterios de eficiencia. No cabe prescindir del hecho de que los ayuntamientos españoles se configuran como instancias políticas, pero también son instituciones representativas (y de participación) de la ciudadanía, y con las que esta se siente –por lo común– plenamente identificada. Los certeros análisis de los expertos que se recogen en este y otros documentos, deben ser tenidos en cuenta en el proceso de toma de decisiones en este delicado tema.

Ello no debe impedir que se activen, a través de las pertinentes reformas, medidas de incentivación y fomento, sin duda de carácter financiero, para racionalizar el mapa municipal existente. Así se ha hecho en muchos otros países y nada debe impedir que se haga entre nosotros. Pero tales medidas de incentivación deberían partir del dato de la voluntariedad de los procesos y, por consiguiente, de respetar la voluntad de los ayuntamientos que quieran agruparse o, en su caso, fusionarse.

Por lo que a competencias municipales respecta, no cabe duda de que disponemos de un sistema de atribución de enorme complejidad y, lo que es más grave, que coloca a los municipios en una situación de incertidumbre muy acusada sobre cuáles son efectivamente las responsabilidades a las que deben hacer frente, lo que les provoca una relación de cierta dependencia o subordinación frente a otros niveles de Gobierno. Sin duda, este sistema de asignación de competencias locales exige una clarificación.

Quien fuera alcalde de Madrid y actualmente ministro de Justicia, el Sr. Ruiz-Gallardón, lo explicó de forma convincente en su comparecencia ante la Asamblea de Madrid, cuando afirmó de modo preciso lo siguiente:

“Tenemos una muy mala calidad normativa en lo que se refiere a la regulación de las competencias de los ayuntamientos y las corporaciones locales. La Ley

básica, que está en vigor desde 1985, no es una buena Ley; no delimita con carácter definitivo las competencias de los Gobiernos locales”.

Y, realmente, así es. El legislador básico del Estado ha establecido un sistema de competencias locales muy poco preciso y frágil, que se asienta sobre las siguientes piezas:

- a) Una cláusula general de atribución de competencias, recogida en el artículo 25.1 de la Ley de Bases de Régimen Local, que no ampara el ejercicio de cualquier competencia, pero que sí habilita, en principio, para promover toda clase de servicios que contribuyan al interés vecinal. Obviamente tales actividades y servicios deben tener una conexión local y, asimismo, un entronque directo o indirecto con las competencias locales legalmente reconocidas. Pero esa “cláusula general de atribución de competencias” es realmente una cláusula de intervención (que habilita la facultad que tienen los ayuntamientos de desarrollar actividades en aquellos ámbitos en los que dispongan, directa o indirectamente, de competencias sobre un determinado ámbito).
- b) Un listado de ámbitos materiales o de competencias o atribuciones puntuales sobre tales materias, en los que el legislador sectorial estatal o autonómico definirá en cada caso (al aprobar la ley) cuál es el espacio competencial propio de cada municipio (artículo 25.2 LBRL). Por tanto, ese listado recoge exclusivamente una serie de “principios competenciales” que deben ser leídos en relación con lo previsto en el artículo 2 de la propia LBRL, cuando establece que el principio de autonomía local representa que el sistema de distribución de competencias “deberá asegurar a los municipios (...) su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses”, atribuyéndoles a tal efecto las competencias que procedan en relación con la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión de la entidad local, de acuerdo con el principio de proximidad. Pero en realidad el amplio listado del artículo 25.2 de la Ley de Bases no asigna o atribuye competencia alguna, simplemente delimita aquellos

ámbitos materiales sobre los que el legislador sectorial deberá concretar el grado exacto de competencias que podrá desarrollar un municipio (por ejemplo, en la Ley de servicios sociales de Euskadi).

- c) Por su parte, se establece además un listado variable, según el nivel de población de cada municipio, de los que se califican como “servicios obligatorios” recogidos en el artículo 26 de la Ley de Bases. Tal umbral de servicios mínimos puede hoy en día considerarse como superado ampliamente en muchos municipios españoles (en otros no) por el ejercicio de los poderes públicos locales, pero ha sido visto como el “umbral mínimo de competencias que los municipios deben desarrollar”, aunque en verdad no se trata propiamente hablando de “competencias municipales”, sino más bien de “servicios públicos” que deben prestarse en todo caso a la ciudadanía (realmente, de derechos ejercitables por los ciudadanos), ya sea por el propio municipio o mediante la asistencia técnica correspondiente. Esta confusión entre “servicio obligatorio” y “competencia municipal” está muy extendida, y es fuente de no pocos enredos.
- d) Asimismo, en el artículo 28 LBRL se prevé expresamente la facultad de los ayuntamientos de realizar una serie de “actividades complementarias” de las que sean propias de otras Administraciones Públicas sobre una serie de ámbitos materiales, principalmente centrados en la provisión de servicios públicos propios del Estado del bienestar (educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente).
- e) Y, en fin, el artículo 86 de la LBRL reconoce igualmente a los municipios la facultad de ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas de acuerdo con lo previsto en el artículo 128.2 de la Constitución.

Este sistema de atribuciones básicas de competencias municipales se complica sobremanera por el desarrollo legislativo de las comunidades autónomas (en

sus respectivas leyes de “Administración local” o, más aún, en su legislación sectorial), pero cabe asimismo tener en cuenta cuál es la regulación que de esta materia llevan a cabo determinados Estatutos de Autonomía de “última generación”, en donde se confieren espacios competenciales de poder reservados a los “Gobiernos locales” (Cataluña) o a los propios “municipios” (Andalucía). Este es un dato que no puede obviarse y que es tratado de forma incisiva por Carles Viver y por Francisco Velasco en este Documento Técnico.

Asimismo, para tener un panorama completo de las competencias municipales, se ha de hacer referencia obligada a la Carta Europea de Autonomía Local, que claramente dispone que son la Constitución o la Ley las normas que atribuyen competencias a las entidades locales, reconociendo expresamente que pueden desarrollar todo tipo de iniciativas en aquellas materias que no estén excluidas a su competencia o atribuidas a otra instancia. También se reconoce que el ejercicio de las competencias debe corresponder, de modo general, a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. Y, en fin, que las competencias encomendadas a las entidades locales deben ser normalmente plenas y completas.

Estas exigencias de la Carta Europea de Autonomía Local se cumplen, en el caso del Estado español, de forma muy relativa, cuando no, en algunos casos, se incumplen de modo manifiesto. Es muy importante que la legislación sectorial tanto del Estado como de los Parlamentos autonómicos interiorice las normas de un Tratado Internacional ratificado por el Estado como es la Carta Europea de Autonomía Local.

Es verdad que la legislación básica otorga a los municipios una capacidad de intervención sobre determinados ámbitos materiales, que se puede desplegar asimismo mediante el ejercicio de un haz concreto de responsabilidades o de potestades públicas. Pero no lo es menos que no existe en la legislación básica una atribución expresa de competencias “propias” a los municipios o al resto de entidades locales; esto es, no se define en ningún momento en qué ámbitos materiales los municipios o el resto de entidades locales dispondrán de competencias específicas, dejando siempre tal delimitación al albur de lo que

determine el legislador sectorial correspondiente, cuando no –por remisión de este– el propio poder reglamentario, sea estatal o autonómico. Este déficit de la legislación básica es muy probable que no se pueda subsanar fácilmente, dado que las competencias del Estado sobre una materia como es la de definición de las competencias municipales están objetivamente limitadas a la regulación de una suerte de “principios competenciales”, en la medida en que interfieren sobre ámbitos de la competencia propia de las comunidades autónomas. Las SSTC 214/1989 y 31/2010, son muy precisas en este sentido.

Tal modo de proceder del legislador básico ha venido, en efecto, condicionado porque el alcance de su competencia solo podía extenderse a la enumeración de tales “principios competenciales”, tal como señaló en su día la jurisprudencia constitucional, puesto que el Estado no podía actuar sobre “competencias” que no le pertenecían, ya que eran propias de las comunidades autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos.

Este sistema de “atribución de competencias locales” muestra –qué duda cabe– una innegable vulnerabilidad, y sitúa a los municipios en una posición de neta dependencia de los niveles de Gobierno estatal y autonómico (especialmente de estos últimos). Cabe preguntarse en estos momentos qué soluciones tiene realmente este estado de cosas, pues los márgenes de actuación del poder central (sin una reforma constitucional) son ciertamente limitados. ¿Cómo se puede operar desde la legislación básica para configurar un sistema de asignación de competencias locales que sea más eficiente y que impacte, de algún modo, sobre el modelo de planta local y, por consiguiente, sirva de incentivo para reordenar el mapa municipal actualmente existente?

Es aquí cuando entra en escena la propuesta que se está elaborando por el Gobierno y de la que, al margen de las declaraciones políticas que se recogen en este texto, hay que traer a colación las líneas básicas de un recientísimo

Documento elaborado por el Ministerio con fecha 25 de mayo de 2012.<sup>22</sup> La reforma caminaría por el sendero que a continuación se expone.

#### **IV. La propuesta del Gobierno. La reforma del Gobierno local: competencias municipales y agrupación de municipios. El papel de las diputaciones provinciales y otros Gobiernos locales intermedios**

---

El Gobierno ya anunció, en el *Plan Nacional de Reformas* hecho público a finales del mes de abril de 2012, el inicio de un proceso de reordenación municipal, que entroncaba directamente con las recomendaciones ya expuestas por la Memoria del Tribunal de Cuentas de 2009. Efectivamente, en el marco de la política de estabilidad presupuestaria para el período 2012-2015, se hizo público un ambicioso Plan de Reformas que, entre otras muchas cosas, apuesta por mejorar la competitividad y la eficiencia de las Administraciones Públicas, y, por lo que aquí interesa, por la eliminación de duplicidades y la delimitación de las competencias de la Administración local, con la finalidad de garantizar la sostenibilidad de su financiación. El citado Plan parte de que el marco competencial de las entidades locales –como se ha visto- resulta indefinido y confuso, no evitando la existencia de duplicidades.

El objetivo que se pretende alcanzar en esa dirección no es otro que racionalizar el número de entidades locales existentes y, asimismo, sus competencias. Se parte del diagnóstico de que España dispone de un altísimo número de municipios con una baja capacidad de gestión (solo el 9 por ciento tienen más de 10.000 habitantes). Además, la inmensa mayoría de los municipios han ido asumiendo de hecho muchas competencias, sin disponer de los mecanismos efectivos de financiación, lo que ha supuesto cargas presupuestarias muy elevadas. Adicionalmente, el cuadro competencial

---

<sup>22</sup> Grupo de Colaboración Interadministrativa. Instituto Nacional de Administración Pública. *Propuesta de Modificación del Articulado de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) en relación con las competencias de las entidades locales*. Versión 1.2.

existente resulta confuso e indefinido, dando lugar a la aparición de duplicidades.

A partir de ese diagnóstico, el Plan acomete una serie de Objetivos, entre los que destaca el de “delimitar las competencias de la Administración local, eliminar duplicidades y garantizar una financiación sostenible de las entidades locales”. Y las Medidas que se pretenden adoptar se estructuran en dos fases: en primer lugar, delimitar las competencias locales y su financiación; y, en segundo plano, agrupar municipios. Así, en 2012, mediante una reforma de la Ley de Bases de Régimen Local, se delimitarán las competencias propias de los municipios, así como las competencias transferidas, de manera que no puedan realizar ninguna más. La delimitación competencial irá acompañada de la correlativa previsión de financiación.

En lo que afecta a “agrupación de municipios”, el Plan de Reformas establece que las competencias se estratificarán por tramos de población, lo que facilitará la agrupación de municipios, de modo que solo tengan esa consideración los que alcancen un determinado umbral de población.

Hasta aquí el documento oficial del Gobierno en torno a la reforma de la planta local, que, como puede observarse con nitidez, gira en torno a la modificación del sistema de asignación de competencias locales, más correctamente de las “competencias municipales”, anudando al mismo un nuevo sistema de financiación, y promoviendo a través de estas medidas un proceso (esa es su finalidad última) de “agrupación de municipios”.

El secretario de Estado de Administraciones Públicas (Sr. Beteta), en el curso de un reciente Desayuno de la Fundación Democracia y Gobierno Local (celebrado en Madrid el 10 de mayo de 2012), expuso, desde una perspectiva política, las líneas maestras de esa reforma que se quiere emprender, y dibujó (incluso precisó) asimismo algunos otros elementos que aparecían recogidos de forma genérica en el citado Plan Nacional de Reformas. No cabe ocultar que algunas de estas propuestas efectuadas por el citado alto cargo ministerial están recogidas de forma incidental en la colaboración del profesor Manuel



Arenilla en este mismo Documento Técnico, pues no en vano ha sido –en su actual condición de director del Instituto Nacional de Administración Pública- la persona encargada por el Ministerio de coordinar una Comisión que ha dado luz al Documento al que se hará referencia después y que, incluso, ha procedido a elaborar un borrador de reforma articulada de la Ley de Bases de Régimen Local.

Los medios de comunicación se han hecho eco de tal iniciativa, pero es evidente en estos momentos que el objetivo del Gobierno es llevar a cabo un proceso de “reordenación municipal” y, por consiguiente, una profunda reforma de la Administración local, con la pretensión última de clarificar las competencias de estos niveles de Gobierno, y con la finalidad añadida de erradicar el ejercicio por parte de esas instancias de competencias impropias. Se quiere partir del criterio “una Administración, una competencia”, y acabar, de una vez por todas, con la falta de concreción en la determinación de las competencias locales, lo que conlleva, por lo común, una falta o déficit de financiación.

El proceso de “reordenación municipal” es un objetivo de largo alcance, y en estos momentos está todavía en sus primeros pasos. La metodología que ha impuesto el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas es la siguiente: se ha creado una Comisión coordinada por el director del INAP, que ha empleado un tiempo prudencial en elaborar un Informe con una propuesta articulada de modificación de la LBRL. El citado Informe, con la propuesta articulada, ha sido entregado ya al secretario de Estado de Administraciones Públicas, y ha sido difundido a determinados actores políticos e institucionales, con el fin de debatirlo. En un plazo breve iniciará su andadura para ser aprobado como proyecto de ley de modificación de determinados aspectos de la Ley de Bases de Régimen Local, dando pie de ese modo al inicio del proceso de “reordenación municipal”.

Este proceso de “reordenación municipal” se considera por parte del Ministerio como inevitable, dadas la fragmentación actual del municipalismo y la necesidad de construir un sistema racional de prestación de servicios locales

que suponga que ha de llevar a cabo tal prestación la institución más capaz en términos de eficiencia en la gestión, lo que derechamente conduce a presumir que no son pocos los ayuntamientos que carecen en estos momentos de la necesaria capacidad de gestión para prestar en condiciones de eficiencia tales servicios.

No cabe duda de que ese proceso de “reordenación municipal” es, ciertamente, muy complejo. A modo de meras hipótesis de trabajo se pueden desbrozar los siguientes pasos que, presumiblemente, se habrán de adoptar:

- a) Fase primera: elaboración de un Informe-Propuesta de reforma del ámbito competencial de los municipios. Proyecto de reforma de la LBRL.
- b) Negociación de sus contenidos con el fin de alcanzar los correspondientes consensos con las fuerzas políticas y con los actores institucionales (FEMP).
- c) Tramitación de una reforma puntual de la LBRL que principalmente centre la atención en la modificación de las competencias municipales.
- d) Tramitación de una reforma (puntual o global, desconocemos este extremo) de la Ley de Haciendas Locales. Esta modificación tendrá como objeto sustancial la redefinición de diferentes figuras tributarias.
- e) Articulación, en su caso, de una serie de medidas o mecanismos de naturaleza complementaria que fomenten e incentiven la integración o fusión de municipios con carácter voluntario. Aunque esta perspectiva de “agrupación” o “fusión” de municipios no se advierte claramente en la Propuesta de reforma de la Ley de Bases de Régimen Local, sí puede latir en el trasfondo de lo que sería el objetivo final de un proceso de reforma que puede ser más amplio. No cabe descartarlo de raíz, pues todo dependerá de cuáles sean los resultados del proceso de reajuste de las competencias municipales, y de cómo evolucionen la situación económico-financiera y el déficit público en los próximos meses.

El foco de atención política y mediática, así como el debate público, se han puesto sin duda sobre la fusión de municipios. Y en este punto, el secretario de Estado de Administraciones Públicas afirmó recientemente que sería un error promover la reducción o fusión de municipios atendiendo solo a criterios cuantitativos, así como dotar al proceso de un carácter obligatorio y centralizado. Esta acreditada opinión matiza obviamente lo expuesto en el Plan Nacional de Reformas, donde se hacía uso de tales criterios cuantitativos (aunque sin especificar). A su juicio –y este es un dato muy importante–, este proceso de reforma local no puede impulsarse con carácter unilateral, siendo necesario armar al respecto un necesario e imprescindible consenso político. Este punto es, en efecto, una de las claves de un proceso tan complejo y tan importante como el que se quiere emprender. Habría que procurar tejer una suerte de Pacto de Estado, en el que la inmensa mayoría de las fuerzas políticas suscribieran los objetivos básicos de una reforma de tal calado, si lo que se pretende es, efectivamente, eso: racionalizar la planta municipal. Las enormes resistencias que ha generado esa propuesta en no pocos ámbitos políticos han podido “enfriar” algo los impulsos iniciales.

La reordenación municipal, no puede (o no debe) afrontarla por sí solo un Gobierno, no solo por los enormes costes políticos que puede conllevar, sino también por el carácter de reforma institucional estructural que tiene.<sup>23</sup>

No cabe duda de que, en última instancia, ese proceso de “reordenación municipal” tiene por objeto claro y preciso una reducción sustancial del número de municipios existente en la actualidad, y la conformación de un mapa municipal más racional. Pero cabe insistir en el dato de que, al menos en la reforma de la LBRL que se propone, ese objetivo no aparece expresamente, otra cosa es que forme parte de una suerte de “agenda diferida”.

Antes de conocerse el contenido de la reforma de la LBRL, las ideas que se habían trasladado a los medios de comunicación sobre el alcance de ese

---

<sup>23</sup> A tal efecto, se ha propuesto por parte de algún autor la creación de una Comisión Parlamentaria especial que elabore un Informe sobre tal proceso de reforma (Ver EMBID IRUJO, A., “Reforma de la planta municipal y prestación de servicios locales”, *QDL*, núm. 29, 2012).

proceso de reordenación giraban sobre una serie de ejes, algunos de los cuales se han confirmado, mientras que otros, en cambio, han sido abandonados por la Propuesta de reforma. Veamos:

a) La definición precisa de las competencias municipales, para cuyo ejercicio se pretende que el respectivo Ayuntamiento disponga de una “masa crítica” suficiente para ejercerlas con eficacia y eficiencia, lo que exigirá –se presumía– el establecimiento de una serie de criterios objetivos para definir en qué casos un Ayuntamiento dispone de esa capacidad de gestión para prestar con eficiencia los respectivos servicios. La cuestión estriba en si han de ser criterios cuantitativos (umbrales de población) o se han de utilizar además, o alternativamente, criterios cualitativos.<sup>24</sup> Lo cierto es que la reforma centra el foco de atención en los servicios mínimos obligatorios.

b) Esa nueva delimitación de competencias se pretendía llevar a cabo mediante una “lista cerrada”; esto es, los municipios solo podrían ejercer las competencias que específicamente se tasaran por la Ley Básica. Tampoco, como veremos, se ha ido tan lejos: la lista es cerrada, efectivamente, pero tiene “puntos de escape”.

c) Junto a esa lista “cerrada” de competencias municipales, se pretendía establecer, asimismo, que los municipios puedan ejercer –en función de su tamaño y capacidad de gestión– competencias delegadas por parte de las comunidades autónomas, pero en estos casos se exigirá que las leyes autonómicas que así lo prevean garanticen plenamente la financiación de su ejercicio.

Partiendo de este esquema sucintamente planteado, todo hacía presumir que la propuesta del Ministerio supondría repensar radicalmente la relación entre dos instituciones que no tienen necesariamente por qué coincidir: Ayuntamiento y Municipio. Dicho de otro modo, se pretende salvaguardar el principio de

---

<sup>24</sup> Por una combinación de umbrales cuantitativos y cualitativos se inclina PAREJO ALFONSO, L., en su sugerente estudio titulado “Apuntes para el debate sobre la planta y la articulación interna de la Administración local”, *QDL*, núm. 29, 2012.

representatividad allí donde se estime necesario (conformación de representación política en el Ayuntamiento), pero ello no debe implicar que donde hay un Ayuntamiento deba haber necesariamente un Municipio. Podría haber, por tanto, un Ayuntamiento sin Administración municipal, o, incluso, que buena parte de sus competencias se ejerzan por instancias externas. Todo apunta, tal como incidentalmente recogía el Plan Nacional de Reformas, a que el modelo descansa sobre el hecho de que no todos los ayuntamientos se configurarán como Municipio, pues para que exista este último –desde la perspectiva legal- parece que se exigirá una determinada capacidad de prestación de sus servicios en términos de eficiencia (y cabía presumir que se incluiría algún sistema de objetivación de en qué casos un Ayuntamiento alcanzaría tales estándares). Esta idea no aparece expresamente recogida en la Propuesta ministerial de reforma de la LBRL, pero, sin duda, puede ser una consecuencia de la misma.

El modelo de “reordenación municipal” que se quería impulsar tenía, en segundo lugar, otra pieza maestra que pretendía el cierre del nuevo sistema: las relaciones entre municipios y Gobiernos locales intermedios (diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares; así como comarcas y entidades locales intermedias como mancomunidades y consorcios).<sup>25</sup> Los déficits detectados para el ejercicio de tales competencias municipales (y, por consiguiente, para la prestación de servicios) deberían ser subsanados a través de los Gobiernos locales intermedios, y especialmente, tal como se dirá, de las diputaciones provinciales.

Ni que decir tiene que este modelo de fortalecimiento institucional de los Gobiernos locales intermedios, particularmente de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares,<sup>26</sup> es de una importancia fuera de lo común por lo que respecta al papel central que tendrán esos Gobiernos locales

---

<sup>25</sup> Sobre este tema –y particularmente sobre el papel de la provincia y sus relaciones con los municipios- son de lectura imprescindible los trabajos de ZAFRA VÍCTOR, M., publicados en la Revista *El Cronista*, núm. 27, así como en el *QDL*, núm. 29, ambos citados.

<sup>26</sup> Ver al respecto el Documento aprobado por la Comisión de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares de la FEMP el 10 de mayo de 2012, ya citado.

intermedios en la arquitectura institucional del nuevo modelo. Ello obliga a “repensar” de modo profundo esas instituciones provinciales, a modernizarlas y fortalecerlas institucionalmente, así como a invertir de forma decidida en la innovación y generación de redes de prestación de servicios profesionales cualificados a los diferentes ayuntamientos que los requieran, así como –lo cual es muy importante– a la proyección territorial de tales servicios. Este es un reto estratégico que habrá que abordar a corto plazo.

En efecto, con los matices que ahora se indicarán, todo apunta a que, en el esquema de trabajo por el que opta el Ministerio en relación con el proceso de “reordenación municipal”, el fortalecimiento y modernización de las diputaciones provinciales es uno de los ejes estratégicos nucleares para que el modelo funcione cabalmente en un futuro. A tales entidades provinciales se las quiere dotar de un papel subsidiario en la prestación de los servicios obligatorios de acuerdo con unos estándares de gestión. Ello, sin embargo, no debería impedir que la finalidad exclusiva de su existencia institucional estuviera en la provisión eficiente a los ayuntamientos de servicios públicos cualificados y de calidad, aunque no aparece así recogido en la Propuesta de reforma.

Este esquema institucional de reordenación municipal y de fortalecimiento del escalón provincial, pivota sobre la idea de que el municipio es el nivel básico de Gobierno local, pero que –por mandato constitucional– la provincia, en cuanto “agrupación de municipios”, juega un papel central de naturaleza complementaria para garantizar la prestación de los servicios municipales. Aquellos ayuntamientos que no puedan desempeñar (por razones de eficiencia o, en su caso, por el umbral de población que se determine) las competencias que les asigne la reforma de la Ley de Bases que se quiere impulsar, deberán agruparse, fusionarse, o, en su defecto, sus competencias serán ejercidas por el nivel de Gobierno provincial. No será fácil esa “sustitución” competencial y probablemente exija una fuerte adaptación institucional, financiera y territorial de las actuales diputaciones provinciales. Esta afirmación debe modularse plenamente en el caso de su aplicación a la realidad municipal vasca, a la de las islas y a la de las comunidades autónomas uniprovinciales.

Otro objetivo que parecía vislumbrarse en este complejo (e incierto aún) panorama de reformas, era el de “esponjar” el mapa de entidades locales intermedias, dando una relación preferente a la provincia –en cuanto entidad local constitucionalizada- ante la imposibilidad de determinados ayuntamientos de ejercer las competencias que sean asignadas por la nueva regulación. Bajo ese punto de vista, la Propuesta del Ministerio es crítica con el papel de las mancomunidades. Por lo que afecta a estas, se vislumbra que (salvo excepciones) no tienen un lugar institucional apropiado en el nuevo mapa local, pues sus funciones habrían de ser ejercidas por las diputaciones, ya que la estructura administrativa de aquellas es adicional, paralela y con muy poco control, así como con financiación derivada. Las mancomunidades, también se ha dicho, ofrecen serios problemas de gobernanza y de legitimidad democrática de sus órganos de gobierno, así como de responsabilidad por su gestión política. Se reconoce, no obstante, que hay mancomunidades con un funcionamiento bueno, otras con funcionamiento regular, y también las hay con malos resultados. Se aboga, en todo caso, por reducirlas al mínimo imprescindible; el problema que se plantea inmediatamente es cómo llevar a cabo este complejo proceso. En efecto, al tratarse de una agrupación voluntaria de municipios para la prestación de determinados servicios, la única forma de erradicar el uso de la fórmula de las mancomunidades sería suprimirlas de la legislación básica o fijar, en su defecto, una serie de criterios muy exigentes para su constitución y funcionamiento. Parece irse por este segundo camino.

Por último, dentro de este proceso de “simplificación” de niveles de Gobierno local intermedio, se plantea la compleja cuestión de la convivencia entre provincia y comarca. En efecto, uno de los problemas que se pueden plantear es qué hacer con las comarcas allí donde existen (Aragón y Cataluña). Estas, al parecer, se deberán articular de modo efectivo con el escalón provincial, previéndose una suerte de modelo en el que los servicios que presten las diputaciones provinciales puedan comarcalizarse. No obstante, todo este tipo de estructuras intermedias dependen, en buena medida, de las competencias propias de las comunidades autónomas (o, en el caso vasco, en cuanto entidades supramunicipales que son, de los territorios históricos), y deberían

ser estas instancias políticas las que adoptasen –de acuerdo con lo previsto en la legislación básica- las decisiones político-normativas oportunas, salvo –como es obvio- que se modificara la legislación básica al respecto. De momento, la interiorización de la comarca es intensa en el plano autonómico, y en algunas comunidades autónomas (como Cataluña y Aragón) tienen expresamente reconocimiento estatutario, lo cual dificulta más aún este proceso y obliga a trenzar un consenso no solo político, sino también territorial, para afrontar esta materia.

Expuestas las líneas básicas por las que caminaba “el discurso político” sobre la reordenación municipal y las competencias locales, es el momento de traer a colación cuáles son –a grandes trazos- los ejes por los que se adentra la *Propuesta de modificación del articulado de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) en relación con las competencias de las entidades locales*. Obviamente este es un mero análisis descriptivo de una cuestión mucho más compleja y que requeriría más sosiego para ser tratada y, sin duda, mucho más espacio. Tiempo habrá para que la Fundación Democracia y Gobierno Local aborde este importante tema.

La propuesta de reforma se asienta sobre los siguientes elementos, sucintamente expuestos:

- 1) Modifica el artículo 2 LRBRL con el fin de suprimir el principio de “la máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos” y de incluir el inciso “de conformidad con el principio de descentralización, y el respeto a la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.
- 2) El artículo 7 inserta un importante inciso en el apartado 3 que dice lo siguiente: *Solo con carácter excepcional podrán las entidades locales ejercer competencias no previstas en la ley*.
- 3) Se modifica puntualmente el apartado 2, del artículo 8 LRBRL, en relación con la nueva redacción del artículo 26.3 del mismo texto legal.
- 4) Se modifica el artículo 10, apartados 1, 3 y 4, con especial hincapié en el dato de que las funciones de coordinación de las entidades locales tienen por objeto asegurar el cumplimiento de la legislación de



estabilidad presupuestaria, así como se indica que “las funciones de coordinación son compatibles con la autonomía local”.

- 5) El artículo 25. 1 y 2 no sufre cambios de profundidad (pese a las propuestas que inicialmente se barajaron), salvo la sustracción de los ámbitos materiales de educación y sanidad del radio de acción de los municipios (que podrán ser “delegadas” por las comunidades autónomas).
- 6) Particular importancia tiene el artículo 25.3 LBRL, puesto que prevé que solo la Ley –y con una serie de límites que se exponen- determina las competencias municipales en las materias enunciadas en el artículo 25.2, haciendo referencia expresa al tema de las duplicidades. En todo caso, estas leyes deberán ir acompañadas de una Memoria económica, y deberán prever los recursos financieros necesarios para garantizar la suficiencia financiera (artículo 25.4).
- 7) Una de las innovaciones más relevantes se produce en el redactado del artículo 26 LBRL, pues los apartados 2 y 3 introducen cuestiones de notable importancia. A saber:
  - a. El apartado 2 prevé que por real decreto se establecerán los estándares de calidad para todos o alguno de los servicios previstos en ese precepto, que servirán de base para fijar los recursos financieros asignados por el Estado a las entidades locales.
  - b. La asistencia de las diputaciones a los municipios *se dirigirá preferentemente* al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos.
  - c. En los municipios con población de menos de 20.000 habitantes, las comunidades autónomas encomendarán a las diputaciones provinciales la prestación común y obligatoria a nivel provincial o infraprovincial de todos o algunos de los servicios previstos en ese artículo 26, cuando no sea eficiente, de acuerdo con los estándares previstos en el apartado 2, la prestación en el ámbito municipal, ya sea, entre otros, en razón de la naturaleza del servicio, la población o la sostenibilidad financiera.

- d. Los municipios afectados y la Diputación Provincial acordarán el traspaso de instalaciones y personal. En caso de desacuerdo resuelve la Comunidad Autónoma.
  - e. En esos casos la Diputación elegirá la forma de gestión de los servicios que mejor garantice la eficiencia y la sostenibilidad, de acuerdo con lo previsto en la LBRL.
  - f. Se prevé asimismo la cooperación de las diputaciones con las comarcas, de acuerdo con lo que establezca la legislación autonómica correspondiente.
- 8) Se modifica el artículo 27 en materia de delegación, en sus apartados 1 y 3.
- 9) Se propone suprimir el artículo 28 de la LBRL (actividades complementarias).
- 10) Se modifica el apartado 2.a del artículo 31 LBRL, en coherencia con lo previsto en el artículo 26.3 (asunción por las diputaciones de la prestación de los servicios obligatorios).
- 11) Se lleva a cabo una reforma puntual del artículo 36.2 LBRL.
- 12) En el artículo 42 LBRL, relativo a las comarcas, se prevé que sea el ámbito comarcal el preferentemente considerado para la prestación común y obligatoria, por parte de las diputaciones provinciales, de los servicios mínimos de acuerdo con el artículo 26.3. Se establece una garantía a favor de los municipios en el ámbito de las competencias y servicios frente a las comarcas.
- 13) Se propone la modificación de los artículos 55 y 57, en la línea de salvaguardar los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las entidades locales.
- 14) Se propone, asimismo, una importante modificación del artículo 86 LBRL, tanto del apartado 1 (justificación del ejercicio de iniciativa pública en que el municipio presta todos los servicios mínimos con arreglo a los estándares de calidad, y que no hay riesgo de afectar a la sostenibilidad financiera) como del apartado 3 (“aprobación definitiva” de la Comunidad Autónoma para la ejecución de tales actividades, ya sea en régimen de monopolio o concurrencia; aunque este aspecto no se recoge expresamente en el documento propuesta del INAP).

- 15) Se propone la derogación de la disposición transitoria segunda de la LBRL.
- 16) Se propone la inclusión de una importante disposición transitoria en la que se regula un sistema de evaluación del conjunto de sus servicios, al que los ayuntamientos se deberán someter en el plazo de un año, con el fin de ajustarlos a los principios de sostenibilidad financiera y evitar duplicidades administrativas. Se prevé qué consecuencias tiene esa evaluación sobre los servicios facultativos u obligatorios, y qué impacto y consecuencias tiene la evaluación negativa (encomienda de su prestación a las diputaciones provinciales en los municipios de menos de 20.000 habitantes, y fórmulas supramunicipales para la prestación voluntaria de servicios en los casos de municipios de más de 20.000 habitantes; así como su impacto sobre convenios de delegación y sobre los planes de ajuste).
- 17) Y en fin, se prevé, asimismo, una nueva disposición transitoria, que regula que en el plazo de un año se someterán a evaluación, conforme a los criterios que se establezcan en el decreto previsto en el artículo 26.3, las mancomunidades que presten los servicios mínimos. Si el resultado de la evaluación fuera negativo, las comunidades autónomas “encomendarán” a las diputaciones la prestación de los citados servicios.

Como puede observarse, se trata de una reforma de gran profundidad y que abre un sinfín de incógnitas. Tal como se ha dicho, requeriría un tratamiento monográfico que no puede abordarse en estos momentos. Pero, a meros efectos informativos, se puede percibir que el calado de la Propuesta es amplio y su impacto sobre la Planta Local evidente, aunque diferido en el tiempo a la espera de que todos esos instrumentos previstos (especialmente la fijación de los estándares de prestación de servicios) se hagan efectivos.

## **V. Reflexiones de cierre**

---

La reforma de la Ley de Bases de Régimen Local que se quiere emprender, tiene por objeto modificar, por tanto, el sistema de asignación de competencias a los municipios, fijando un elenco de competencias que deberán ejercer estos niveles de Gobierno. Esta asignación de competencias afectará, con toda seguridad, a las competencias propias de las comunidades autónomas, pudiendo asimismo afectar a ámbitos de competencia exclusiva o compartida de tales niveles de Gobierno.

Conforme ha ido determinando la jurisprudencia constitucional (por todas, SSTC 214/1989 y 31/2010), el Estado en esta materia dispone de la competencia de “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, que, en el ámbito que nos ocupa, solo le habilita para dictar normas básicas que regulen “los principios competenciales” aplicables a las entidades locales, pero no para establecer una regulación detallada y exhaustiva de las competencias que deben tener los municipios, pues si así se hiciera esa operación no tendría correcto encaje constitucional, dado que en este caso se vulnerarían las competencias materiales que las comunidades autónomas tienen reconocidas en sus propios Estatutos. En verdad, las “materias competenciales” propias de los municipios solo sufren una afectación directa en lo que implica de reducción de dos ámbitos o sectores (educación y sanidad). Esto puede tener impactos serios sobre algunas regulaciones estatutarias en vigor. En efecto, puede ser complejo el encaje de esta regulación en el caso de determinadas previsiones estatutarias que reservan ámbitos materiales explícitos (y más sobre esas materias) a los municipios (Andalucía) o a los Gobiernos locales (Cataluña): ¿Cabe en estos casos que el legislador básico desapodere esas atribuciones estatutarias a través de una modificación de la legislación básica?

Se puede, por tanto, defender la tesis de que la determinación de las competencias propias de las entidades locales y, en particular de los municipios, salvo en aquellas materias propias del Estado (por ejemplo, padrón municipal de habitantes), es de la competencia de las comunidades autónomas. Así parece reconocerlo la Propuesta de reforma.

Otro problema nada menor es qué pasará con aquellas regulaciones legales dictadas en desarrollo de previsiones estatutarias, como es el caso de la Ley de autonomía local de Andalucía (LAULA) antes citada, en su contraste con lo dispuesto en la nueva regulación que se pretende aprobar: ¿Actuaría en este caso el efecto de “desplazamiento” de la legislación básica sobre la de desarrollo? ¿Y qué ocurre entonces con las previsiones estatutarias que sirven de fuente a las previsiones de la Ley autonómica? No es precisamente un problema de solución fácil. ¿Por qué normativa se regirán los municipios andaluces, por la legislación básica o por las previsiones estatutarias y el desarrollo del legislador autonómico que reconocen (presumiblemente) ámbitos materiales de competencia municipal distintos a los previstos en ese nuevo marco básico? Del listado material de competencias previsto en la LAULA y en la propuesta de reforma de la LBRL ya se advierten algunas diferencias de calado.

El establecimiento de un listado cerrado de competencias municipales, implicará necesariamente que todas aquellas competencias que ejerzan los municipios que excedan de las previstas en la nueva legislación básica tendrán la condición de competencias impropias, y presumiblemente no serán objeto de financiación. Este planteamiento hipoteca de entrada la cartera de servicios de los municipios. Más aún si se piensa que las previsiones actuales de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria obligan a dedicar el superávit de ingresos a pagar la deuda. En todo caso, si los municipios disponen de financiación suficiente, deberían poder seguir ejerciendo las competencias que actualmente vienen desempeñando en beneficio de su propia ciudadanía, sin perjuicio de que no pertenezcan a la lista de competencias tasadas que regule la Ley de Bases de Régimen Local. El único problema, insistimos, es qué alcance se le dé a la “regla de gasto” del artículo 12 de la Ley Orgánica 2/2012.

La dicción del artículo 7.3 de la Propuesta de reforma de la LBRL es muy explícita al respecto: cabe, en principio, “con carácter excepcional”, que una “entidad local” (municipio o provincia) ejerza competencias impropias (“no previstas en la ley”), así como otras actividades económicas, pero solo cuando se encadenen una serie de requisitos: a) que las competencias propias estén

suficientemente garantizadas; y b) que se cumplan los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Otro aspecto relacionado con las competencias municipales es el que tiene que ver con los regímenes especiales de los municipios de Barcelona y de Madrid. Efectivamente, tanto la Ley del Parlamento de Cataluña 22/1998, de la Carta Municipal de Barcelona, como la Ley 1/2006, del régimen especial del municipio de Barcelona, así como la Ley 22/2006, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, prevén un régimen de competencias propias de tales municipios, que se suman a las previstas con carácter general en la Ley de Bases de Régimen Local. Pero este problema en realidad no es tal, o lo es muy parcialmente. En efecto, las leyes 1/2006 y 22/2006 tienen la consideración de “leyes básicas”, y, por tanto, pueden excepcionar o ampliar las competencias previstas por el propio legislador básico de régimen local. Aun así, sería oportuno prever en estos casos cláusulas específicas de salvaguarda de estos regímenes especiales. Distinto puede ser el caso de la Ley 22/1998, un supuesto que habría que analizar detenidamente a partir de la habilitación que se contiene en la propia disposición adicional sexta, apartado tres, de la LBRL. En todo caso, se ha de analizar detenidamente la reforma propuesta, porque en algunos ámbitos (ejercicio de actividades económicas) la interferencia de la Comunidad Autónoma (a través de la “autorización”) puede afectar a la autonomía local, y no solo a estos municipios de régimen especial.

La determinación por parte de la Ley de Bases de Régimen Local de cuáles son los criterios objetivos para garantizar la eficiencia de un municipio (o las dimensiones pertinentes del mismo) no debe impedir, en ningún caso, el respeto a las competencias de las comunidades autónomas en materia de régimen local, de organización territorial y de alteración de términos municipales, configuradas unas veces en los respectivos Estatutos como competencias exclusivas, y otras veces como supuestos de desarrollo. Como ha apuntado certeramente el profesor Francisco Velasco en un trabajo reciente en la Revista *QDL* núm. 29 (antes citado), el Estado dispone de un elenco de títulos competenciales importante para incidir en los procesos de agrupación y

fusión de municipios, pero la competencia material es de las comunidades autónomas (y en el caso vasco de los territorios históricos vascos), pues la fusión y agrupación de municipios es una competencia esencialmente ejecutiva. El problema que late detrás de esta cuestión es, sin duda, el alcance que quepa dar a los títulos horizontales o transversales del Estado (artículos 149.1.1 y 149.1.13, así como también el título correspondiente al artículo 149.1.14 CE).

El Estado, por tanto, no puede mediante Ley (y tampoco lo pretende hacer a través de esta Propuesta) “obligar” a los municipios a agruparse o fusionarse, ya que deben ser las instancias competentes de los poderes públicos autonómicos quienes ejerzan tales competencias. La fijación de criterios para una agrupación o fusión por parte del Estado en una normativa básica, no debe impedir en ningún caso el ejercicio de potestades normativas en la materia por parte de las comunidades autónomas en ese ámbito.

No cabe, por consiguiente, que el Estado determine unilateralmente tal agrupación o fusión, como tampoco cabe el diseño de procedimientos obligatorios de fusión de municipios. La voluntariedad debe ser la regla, sin perjuicio de que se establezcan criterios objetivos (de eficiencia en la gestión o, en su caso, de determinados umbrales de población) por parte de la legislación básica para que un determinado Ayuntamiento pueda ejercer las competencias propias que tenga asignadas el municipio.

Pero el problema real de la arquitectura de la Propuesta de reforma de la LBRL consiste esencialmente en que, aparentemente, se respetan todos esos principios esbozados con anterioridad, y, asimismo, las competencias de las comunidades autónomas en esta materia. Sin embargo, ese respeto puede ser “aparente”, puesto que por la sutil vía de atribuir al Gobierno (mediante Real Decreto) la determinación unilateral de los estándares de calidad que supondrán al fin y a la postre que un Ayuntamiento pueda o no ejercer de modo efectivo sus competencias, o que estas pasen a ser desempeñadas por las diputaciones, lo cierto es que se puede conseguir el resultado de simplificar o racionalizar la planta municipal. Bien es cierto que la operación es limitada, en

cuanto que se reduce únicamente a los servicios mínimos obligatorios, pero no es menos cierto que, entre ellos, se encuentran algunos relevantes, que varían en función de si el municipio tiene menos o más de 5.000 habitantes (recogida de residuos, limpieza pública, agua potable, bibliotecas, tratamiento de residuos, etc.). Esto es, en municipios de menos de 20.000 habitantes (que, no olvidemos, son la inmensa mayoría), se puede producir un importante proceso de racionalización o de simplificación de la planta municipal, en función de los estándares de exigencia que se adopten en cada caso por el Gobierno.

Esta habilitación a un real decreto (y, por tanto, al Ejecutivo central) para que establezca tales estándares, que tendrán unas consecuencias tan relevantes sobre el plano de la autonomía local constitucionalmente garantizada, puede ofrecer algunas sombras de duda que convendría despejar oportunamente. La tesis de que habrá ayuntamientos “sin Municipio” cobra pleno sentido. No obstante, esto también abre unas zonas de sombra evidentes, puesto que las competencias municipales (esto es, el ejercicio del poder político siquiera sea a través de la prestación de los servicios obligatorios) serán ejercidas por una instancia (las diputaciones provinciales) que tiene una legitimidad democrática indirecta, mientras que los titulares de una legitimidad democrática directa (alcaldes y concejales, y en especial equipos de Gobierno) de esos ayuntamientos (que no llevan a cabo la prestación de tales servicios) se verían desapoderados de las mismas. No obstante, si los ayuntamientos se mantienen, cabe preguntarse quién sería competente para “regular” sobre tales aspectos, cómo se ejercería el control político sobre esa ejecución, y, en fin, de qué manera se podrían cohonestar mayorías políticas diferentes en el Ayuntamiento (“sin competencias”) y la Diputación Provincial. Por tanto, cabe vislumbrar un cúmulo de problemas que se deberían analizar con calma.

El peculiar refuerzo institucional que reciben las diputaciones provinciales en el nuevo modelo que se quiere implantar, obliga a estas a llevar a cabo un proceso de refundación institucional, de modernización de estructuras, de adaptación de la prestación de servicios al territorio y de cualificación o especialización de sus propios recursos humanos. En síntesis, una decidida apuesta por la innovación organizativa y un nuevo diseño estratégico. O dicho



en otros términos: en la mayor parte de los casos un “cambio sustancial (o, incluso, radical) de modelo de gobernanza y de gestión”. El papel de apoyo y asistencia a los municipios se tiene que incrementar, sobre todo, en el ámbito de los casos en que exista una “sustitución” del municipio en aquellos ayuntamientos que no alcancen los estándares de gestión establecidos por el Gobierno. La duda fundamental es cómo se aplicará esa solución institucional en los territorios forales vascos, en las islas y en las comunidades autónomas uniprovinciales. Este es un tema en nada menor.

No cabe duda, en efecto, de que el papel de las diputaciones provinciales puede salir muy reforzado, pero todo dependerá del alcance efectivo que tenga ese establecimiento de estándares de calidad que ha de determinar el Gobierno. Las diputaciones provinciales tienen asignada la asistencia preferentemente en los ámbitos propios de los servicios mínimos obligatorios que no puedan satisfacer los municipios. Y en este punto es importante la directiva de la Propuesta de reforma que va encaminada a la “comarcalización” de la prestación de servicios “sustitutiva” por parte de las diputaciones provinciales. La compleja convivencia entre diputaciones provinciales y comarcas (allí donde existan) se soslaya con una declaración de buenas intenciones, pues poco más se puede hacer en el plano competencial, ya que son atribución expresa de las comunidades autónomas.

También hay una apuesta evidente por reducir las mancomunidades a su mínima expresión. Y una vez más serán los criterios de evaluación que fije el Gobierno los que aporten algo de luz en este complejo proceso, puesto que se pretende un “traslado” de tal prestación de servicios mínimos obligatorios –en el caso de evaluaciones insuficientes– de las mancomunidades a las diputaciones provinciales. Es cierto que tales entidades plantean algunos problemas importantes (de legitimidad democrática, de gobernanza o de financiación). Pero también lo es que hay un buen número de mancomunidades y consorcios que ofrecen un rendimiento institucional elevado. Ello no es óbice para reconocer que los ajustes institucionales que, en su caso, hayan de hacerse en mancomunidades, no debieran llevarse a cabo por quien sea titular de la competencia en el ámbito de cada Comunidad

Autónoma. En la propuesta únicamente se prevé una actuación “ejecutiva” de las comunidades autónomas (“encomendarán” a las diputaciones provinciales la prestación de tales servicios, produciéndose un traspaso de personal e instalaciones).

En suma, como decíamos, una propuesta de reforma de la LBRL de indudable importancia, que, sobre todo, abre un proceso de incierto desenlace, puesto que la pieza capital está aquí en manos del Gobierno central, ya que, dependiendo de cuáles sean los criterios que establezca en el real decreto correspondiente, la transformación del mapa municipal español puede ser más o menos profunda. Sin duda, una operación institucional de tanta envergadura e importancia estructural como es la reforma de la planta local plantea algunas dudas evidentes: por un lado, que pueda ser materializada a través de una habilitación “en blanco” de la Ley de Bases al Ejecutivo (sin ningún criterio o principio específico); y, por otro, cabe preguntarse hasta qué punto las competencias de las comunidades autónomas en esta materia pueden verse afectadas. También plantea dudas el papel que se da a las comunidades autónomas en la “aprobación definitiva” recogida en el artículo 86 LBRL.

La reforma emprendida puede ser necesaria, puede encontrar justificaciones objetivas para su puesta en marcha, pero ahora se abre un período de debate sobre su alcance y consecuencias. Esa reforma deberá respetar en todo caso el principio de autonomía local constitucionalmente garantizado, así como el reparto constitucional de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Si se cumplen ambos planos preliminares, así como la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, podremos afrontar una reforma que mejore sustancialmente la capacidad de prestación de servicios a los ciudadanos, que, al fin y a la postre, son los destinatarios últimos de las políticas locales.

El proceso es muy complejo desde el punto de vista formal y material. Un tema tan vidrioso y difícil por lo común como es el de la reforma de la planta local, sin duda se ve acrecentado en su complejidad por el sistema de reparto de poder político que ofrece el Estado autonómico. Pero estas son, guste más o menos,

las reglas del juego que nos dimos en su momento. Y este es el sistema institucional de distribución de poder (en el que las comunidades autónomas –y no solo el Estado– son un factor de indudable importancia) que debemos respetar.

El Gobierno central, por tanto, ha de tener un cuidado exquisito a la hora de regular esta materia, pues las comunidades autónomas disponen de amplias competencias sectoriales, así como de competencias propias en materia de régimen local, organización territorial, alteración de términos municipales y tutela financiera. Este reparto y escalonamiento de las competencias entre diferentes niveles de Gobierno, no hará precisamente fácil ese proceso de reforma de planta articulado a través de una modificación inicial del sistema de asignación de competencias municipales, por lo que si no se lleva a cabo una suerte de Pacto de Estado en la materia, el problema ofrecerá a corto/medio plazo soluciones de geometría variable en función de los diferentes territorios que lo apliquen.

Todos los operadores tendremos que participar en el rico debate que se acaba de abrir. Esta contribución solo ha pretendido tomar parte inicial en este debate, y plantear algunas cuestiones que pueden suscitar dudas razonables sobre su aplicabilidad.

## **VI. El Documento Técnico: finalidad básica y breve explicación de sus contenidos**

---

Cuando el debate político sobre la reforma de los Gobiernos y Administraciones locales y, en particular, de la llamada planta municipal, ha quedado definitivamente abierto a raíz del claro posicionamiento del Gobierno a este respecto, desde la Fundación Democracia y Gobierno Local se ha considerado la oportunidad y conveniencia de contribuir a este proceso mediante la elaboración de un documento de carácter esencialmente técnico, que pueda

ayudar a orientar o, en su caso, inspirar las decisiones que se han de adoptar en sede política.

No se trata, por tanto, de que la Fundación, como entidad integrada, en la actualidad, por diecinueve diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, presente con este trabajo una posición común en defensa de visiones o intereses propios, sino de aportar un documento técnico, elaborado por destacados expertos en la materia, que desde diversas perspectivas ofrecen elementos sustanciosos, fruto del estudio y la reflexión, que ayuden a enriquecer el debate que, previsiblemente, acabará concluyendo en una trascendental reforma de nuestra planta local, o, al menos, posibilitando e impulsando la misma.

En democracia, las respuestas oportunas a los problemas concretos que en cada momento se han de afrontar han de ser adoptadas por los órganos legitimados para ello. Sin embargo, en el proceso de elaboración de esas respuestas el político prudente debe ser consciente de que para llegar a la mejor solución no basta con la propia voluntad política. Antes bien, esta, que ha de mantenerse viva durante todo el proceso, para ser efectiva y provechosa requiere de aportaciones externas, sobre todo de aquellos agentes sociales que, por razón de su competencia y dedicación, se encuentran en mejores condiciones para realizar tales aportaciones.

Así lo hemos entendido desde la Fundación Democracia y Gobierno Local, en tanto que organización dedicada desde hace ya más de diez años al estudio de muy diferentes aspectos relacionados con el ámbito local de gobierno, tanto desde una perspectiva jurídica, como política, económica, hacendística, sociológica, etc. Y ese es el reto que nos hemos marcado, conscientes de que, en momentos de especiales dificultades como los actuales, constituye también un ejercicio de responsabilidad social contribuir, en la medida de nuestras posibilidades, a que las decisiones trascendentales que se han de adoptar para acabar superando el bache se puedan basar en fundamentos sólidos.

El documento que presentamos es, en consecuencia, una primera respuesta a ese desafío. Ha sido elaborado con la urgencia que demandan las circunstancias presentes, pero también con el sosiego que toda buena reflexión exige. Su andadura comenzó meses atrás, cuando, antes de que el Gobierno anunciara su intención de proceder a una reforma institucional de la planta local, desde la Fundación pergeñamos ya la necesidad de elaborar un documento de naturaleza técnica, en el que, a partir de un correcto análisis de la situación presente, se abordaran cuestiones tales como qué se estaba haciendo en esta materia en el contexto de la Unión Europea, quién es competente para llevar a cabo esa reforma de la planta local, qué elementos han de tenerse necesariamente en cuenta para hacer más eficiente el gobierno municipal en el Estado autonómico, o cuáles son las funciones principales y el papel que los Gobiernos locales intermedios deberían cumplir a partir de esa reforma institucional.

Para la elaboración de este ambicioso trabajo, hemos optado por organizarlo en cuatro paneles de estudio, contando en cada uno de ellos con expertos en la materia muy destacados. Así, en el primero de ellos, el catedrático de Ciencia Política de la Universidad Técnica de Darmstadt (Alemania), Hubert Heinelt, lleva a cabo un análisis comparado de la situación de la planta municipal y de la estructura y funciones de los Gobiernos locales intermedios en distintos países de la Unión Europea, poniendo de manifiesto la variedad que es posible encontrar a este respecto, y, sobre todo, el sentido en que va la reforma de la planta local en la Unión Europea en un contexto de crisis económico-financiera como el presente.

En el segundo panel, Francisco Velasco, catedrático de Derecho Administrativo y director del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid, y Carles Viver, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona y director del Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalitat de Cataluña, realizan un análisis detallado del complejo tratamiento competencial de la planta local en el Estado autonómico español, poniendo de relieve cómo esta es una realidad integrada, donde cada nivel de Gobierno depende de la estructura de los otros, extrayendo de aquí la

necesidad de interpretar cada competencia parcial, estatal y autonómica, de forma tal que no impida una configuración integrada de la planta local.

Para el panel tercero, dedicado a la racionalización de la planta municipal a fin de hacer más eficiente la gestión y prestación de los servicios públicos, cuestión esta de vital importancia no solo para la propia organización pública, sino, sobre todo, para los ciudadanos, destinatarios principales de aquellos, hemos contado con la participación de Antoni Bayona, letrado mayor del Parlamento de Cataluña y profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, y Manuel Arenilla, catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, y director del Instituto Nacional de Administración Pública del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El primero de ellos, el profesor Bayona, frente a los problemas que, en su opinión, presenta la reforma directa de la planta municipal o la fórmula indirecta de la disociación de funciones con intervención directa de las diputaciones, apuesta por una tercera vía fundamentada en la creación de agrupaciones o comunidades municipales que superen el marco del actual modelo de las mancomunidades y otros entes intermedios, siendo la ley la que establezca y regule diversas fórmulas de agrupación, con contenidos competenciales y económicos preestablecidos y graduales, de forma que se incentive a los municipios hacia un proceso de iniciativa municipal.

Por su parte, el profesor Arenilla, a partir del reconocimiento de que las soluciones que se propongan para resolver el inframunicipalismo han de respetar la identidad territorial de los ciudadanos, así como su participación política en la gestión directa de su territorio e intereses, defiende la necesidad de partir del principio “una competencia, una sola Administración o un solo ente de gestión” para conseguir la mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos, correspondiendo, en este sentido, un papel protagonista a las diputaciones provinciales en aquellos municipios inferiores a 20.000 habitantes.

Finalmente, en el panel cuarto, Jesús López-Medel, abogado del Estado, jefe de la Asesoría Jurídica de la AECID y autor de varios libros sobre Administración local, y Manuel Zafra, profesor de Ciencia Política de la Universidad de Granada y exdirector general de Cooperación Local, primero del Gobierno de España y después de la Junta de Andalucía, se dedican a analizar el papel y las funciones de los Gobiernos locales intermedios, realizando una serie de propuestas de articulación que van en la línea de sostener que, dada la escasa población y consecuente incapacidad de gestión de la mayor parte de nuestros municipios, la intermunicipalidad constituye la variable clave para la viabilidad de aquellos como entidades locales dotadas de autonomía política (con competencias propias y financiación incondicionada) para el impulso de políticas diferenciadas. A este respecto, la clave de bóveda del concepto de intermunicipalidad consistiría en conjugar acertadamente la dimensión horizontal, esto es, las relaciones institucionales provincia-municipio, y la vertical, es decir, el sistema político local-autonómico.

Tal como se viene señalando, todas estas contribuciones tienen la finalidad primordial de contribuir al debate que sobre la planta local se ha abierto en España, y representan las opiniones que los diferentes autores tienen sobre el problema descrito. Estas han sido planteadas con el objetivo último de enriquecer este importante debate y proporcionar algo de luz a los numerosos problemas que se suscitarán en el futuro inmediato en torno a este proceso de “reordenación competencial” que se asienta sobre las dos piezas indicadas: delimitación del sistema de competencias municipales y financiación, por un lado; y agrupación de municipios, por otro.

Bien es cierto que cuando fue configurado este Proyecto, a finales del año 2011, el foco de atención estaba puesto prioritariamente en el terreno de la agrupación y cesión de municipios, así como en la hipotética supresión de las diputaciones provinciales. En estos momentos, tal como se ha visto en este Estudio introductorio, el foco ha girado asimismo hacia el terreno competencial y hacia la eliminación de las posibles duplicidades que se deban producir.

Este último aspecto es tratado de forma muy incidental en los trabajos siguientes (que se centran monográficamente en el terreno de la agrupación y cesión de municipios, así como en el papel de los Gobiernos locales intermedios). Pero ello no es óbice para que, en un futuro inmediato, la Fundación Democracia y Gobierno Local aborde asimismo ese segundo ámbito de reflexión (de la que estas páginas del Estudio introductorio son un primer boceto) en la reforma del Gobierno local, como es todo lo concerniente a la delimitación futura de las competencias municipales y al papel que han de tener los Gobiernos locales intermedios en ese nuevo escenario.

En mi actual condición de director de la Fundación, quiero agradecer a todos los expertos, en nombre de la Fundación Democracia y Gobierno Local, la diligencia en la entrega de los distintos borradores y el denodado empeño en la confección de estos importantes materiales, puesto que –como se comprobará de inmediato y sin perjuicio de que se compartan plenamente o no sus opiniones- la seriedad y profundidad de los diferentes estudios que se presentan en los diferentes paneles de este Documento Técnico avalan, sin duda, la cuidada selección de tales expertos a la hora de atribuirles el citado encargo. Gracias a todos ellos por su colaboración en este Proyecto de la Fundación, que esperamos tenga utilidad dentro del rico proceso que ahora se inaugura de reforma del Gobierno local en España.

Madrid, a ocho de junio de dos mil doce.





## **Panel 1**

---

Análisis comparado de la situación de la planta municipal y de la estructura y funciones de los Gobiernos locales intermedios en países de la Unión Europea



# 1. Posibles reformas de la estructura institucional del Gobierno local en España en el seno del “Estado de las Autonomías”. Perspectiva comparada a la luz de los debates y recientes reformas sobre el Gobierno local en los Estados miembros de la Unión Europea

HUBERT HEINELT\*

## Resumen ejecutivo

### 1.1. Introducción

### 1.2. Diagnóstico del problema

### 1.3. Reflexiones y alternativas

#### 1.3.1. Posibles reformas del Gobierno local en España

1.3.1.a. *¿Una única solución para toda España, o diferentes soluciones para diferentes partes del país (a elección de las comunidades autónomas)? Una nota introductoria*

1.3.1.b. *Descentralización de competencias a nivel local de Gobierno*

1.3.1.c. *La fusión como mecanismo para alcanzar un nivel de capacidad suficiente del Gobierno local*

1.3.1.d. *¿Son necesarios líderes elegidos directamente (alcaldes y presidentes de los Gobiernos locales intermedios) para fortalecer la responsabilidad política y la eficacia administrativa?*

1.3.1.e. *El fortalecimiento de los plenos municipales y provinciales para convertirlos en auténticos órganos de control y liderazgo político*

#### 1.3.2. Perspectivas de reforma para las provincias

1.3.2.a. *Enfrentarse a la fragmentación municipal mediante el fortalecimiento de las provincias*

1.3.2.b. *Las provincias como el centro de la autodeterminación democrática, en un nivel intermedio entre los municipios y los niveles superiores de Gobierno (Estado y comunidades autónomas)*

1.3.2.c. *El fortalecimiento de la legitimidad democrática de las diputaciones mediante un cambio en el sistema electoral*

#### 1.3.3. Gobernanza metropolitana: diferentes soluciones para las áreas urbanas

### 1.4. Conclusión

### Bibliografía

\* Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Técnica de Darmstadt.

---

## Resumen ejecutivo

---

1. Siempre ha existido, en mayor o menor grado, una búsqueda del apropiado nivel o escala de Gobierno que pueda ofrecer una eficaz y eficiente respuesta a los retos de una sociedad. Esta búsqueda debe ser enfocada y resuelta a nivel político. Esta cuestión no se ha suscitado únicamente en el seno de los debates y reformas sobre el Gobierno local. El debate sobre la integración europea (por ejemplo, respecto a la actual crisis económico-financiera) proporciona otro ejemplo sobre esta búsqueda de respuestas políticas a los retos sociales que no pueden ser resueltos adecuadamente en el seno de las estructuras estatales tradicionales. Cabe destacar, sin embargo, que aquello que es visto como una respuesta acertada al mencionado “problema del nivel o escala de Gobierno” de la organización territorial del Estado (o de los distintos niveles de las unidades territoriales) depende de decisiones políticas. En Estados democráticos, estas decisiones políticas son cuestiones fundamentales de la identidad de la propia comunidad política y de la democracia misma. En otras palabras: existe una tensión entre el tamaño o dimensión del Gobierno y la democracia, porque el grado de eficacia para determinar colectivamente las condiciones de vida de los ciudadanos puede ser mayor en pequeñas unidades territoriales. Pese a ello, pueden existir limitaciones en cuanto a la capacidad operativa u organizativa para realmente determinar el modo de vida de los ciudadanos en pequeñas unidades territoriales.
2. El debate en Suecia sobre “la democracia y los condados” ha suscitado esta problemática de la calidad de la democracia y la toma de decisiones en función de los diferentes niveles o escalas de Gobierno. El debate se ha centrado en la cuestión relativa a qué *demos* es relevante para la autodeterminación democrática. Si democracia significa el gobierno de la provincia por el *demos* de la provincia, entonces el poder de decisión debe estar en manos de los Gobiernos provinciales. Si, por el contrario, se entiende la democracia como el gobierno del *demos* de la totalidad del país, entonces todo el poder de decisión debe otorgarse al Estado, es decir, a la Administración central. De estas observaciones cabe enfatizar que todas las reformas sobre la estructura del Gobierno local en España, así como cualquier desarrollo del “Estado de las

Autonomías” en general, están conectadas con la cuestión de si una comunidad política formada por comunicación e identidad realmente existe en un concreto nivel o escala de Gobierno y, por tanto, si se considera este último como el nivel territorial relevante para la autodeterminación colectiva.

3. En los Estados miembros de la Unión Europea y aquellos que están en proceso de adhesión, puede apreciarse, tal y como se menciona en la Introducción, una tendencia general a considerar que el mayor número posible de servicios deben ser prestados por el nivel local de Gobierno. Esta tendencia no únicamente se sustenta en el principio de subsidiariedad, sino que también está relacionada con los debates sobre la eficacia y la legitimidad de la democracia. Se argumenta en este sentido que el nivel local de Gobierno permite una mayor participación de los ciudadanos, dejándose atrás la mera participación periódica en elecciones. A través de la participación, el sistema político se hace permeable y receptivo al ciudadano, y esta cuestión no únicamente es crucial para su legitimidad, sino también para su eficacia, porque de esta manera los objetivos de las políticas públicas (objetivos políticos deseados) son definidos y llevados a cabo conjuntamente con los destinatarios de los mismos (ciudadanos y otros interesados). Por tanto, los deseos y argumentos de los ciudadanos pueden valorarse y serán de ayuda para alcanzar los objetivos de las políticas públicas. Además, a través de la participación puede ser movilizado el conocimiento de los destinatarios de las políticas públicas que sea relevante para alcanzar los objetivos políticamente establecidos. Aunque esta serie de argumentos configuran una tendencia general en los Estados miembros de la Unión Europea y aquellos que están en proceso de adhesión, la concreta cuestión acerca de cuáles son los servicios que deben ser planificados y prestados por el Gobierno local recibe respuestas diferentes. Esto es así obviamente por la existencia de diferentes maneras de concebir (tradiciones) el Estado, la Administración Pública, el rol de los Gobiernos locales y la relación entre el Estado y la sociedad en general. En todo caso, en aquello que hace referencia a España, es recomendable clarificar las competencias “originarias” de los dos niveles de Gobierno local (provincias y municipios), y distinguirlas de las competencias “delegadas” por parte del Estado y de las comunidades autónomas. Si tenemos clara esta distinción, tanto el Estado como las comunidades autónomas tendrán

incentivos en “delegar” competencias a los Gobiernos locales, porque mediante el control de “oportunidad” ambos niveles de Gobierno retendrán una capacidad importante de supervisión.

4. La fusión de entes locales ha sido y continúa siendo, en un gran número de países europeos, una cuestión en la agenda política. Este fenómeno es percibido como una condición para una mayor eficiencia (“economías de escala”) y eficacia, en el sentido de que permite desarrollar una capacidad organizativa suficiente del Gobierno local. Pese a que la fusión de pequeños municipios está creciendo y está presente en la agenda política, en España es una cuestión – como en otros países del sur de Europa- nunca bien recibida por la población y los políticos locales, y, por tanto, no ampliamente implementada. Sin embargo, el reciente programa *Kallikratis* en Grecia demuestra que depende de los actores utilizar una “ventana de oportunidad” (la crisis económico-financiera) para doblegar resistencias en contra de la reforma territorial que se venía deseando implementar desde hacía años. La reforma en Grecia fue posible gracias a presiones externas y enfatizando que era inevitable.
5. A lo largo de las últimas dos décadas la elección directa de los alcaldes y presidentes de los Gobiernos locales intermedios se ha expandido por toda Europa debido a una serie de razones. Independientemente de cuáles de estas razones se tengan en cuenta en el debate español sobre la reforma del Gobierno local, debe considerarse lo siguiente: en la medida en que se potencien los poderes y competencias de los alcaldes o presidentes de los Gobiernos locales intermedios elegidos directamente, y, por tanto, se les otorgue una fuerte posición institucional, deberán articularse mecanismos de contrapesos a través de una mayor participación de los votantes, por ejemplo, mediante referéndums vinculantes. Además, los plenos municipales y provinciales deben ser fortalecidos.
6. El control sobre el alcalde (sea elegido directamente o no) normalmente requerirá que aquel no presida el Pleno municipal. Por el contrario, el Pleno deberá elegir a su propio presidente entre los concejales. Para asegurarse de que el Pleno es el centro de juego de la política local y un fuerte contrapeso al

alcalde, deben articularse y ponerse en práctica activamente mecanismos institucionales que den apoyo y garanticen el pluralismo de los agentes e interesados en la esfera local y su interacción con el Pleno. El sistema electoral es uno de estos mecanismos. Un sistema electoral proporcional permite una distribución de los miembros del Pleno en proporción a la fuerza de los partidos políticos y los grupos que participan en las elecciones locales. Asimismo, no deben utilizarse “barreras electorales” en las elecciones locales, para garantizar que grupos pequeños o minoritarios también tengan la oportunidad de estar representados en el Pleno.

7. Debe evitarse la proliferación de entes intermunicipales. Estas estructuras normalmente conllevan solapamientos administrativos que son ineficientes. Además, la mayoría de ellos son poco transparentes para la población local, y tienden hacia una manera de hacer política opaca.
8. Estos problemas –que se hacen más patentes en los entes locales intermedios de carácter instrumental o funcional– pueden ser evitados, si se conciben los Gobiernos locales intermedios como entes que realmente actúan en asociación con los municipios y con el objetivo de apoyarlos (sobre todo a los pequeños) en el ejercicio de sus competencias. Asimismo, los Gobiernos locales intermedios pueden controlar la correcta prestación de servicios cuando estos recaigan sobre sociedades cuyo capital esté total o parcialmente en manos de los municipios o del propio Gobierno local intermedio (como accionistas). Esta misma solución puede ser de aplicación cuando servicios anteriormente prestados por un Gobierno local son ahora “externalizados”, y por tanto prestados, por terceros (sociedades de capital privado). En la mayoría de los casos los pequeños municipios tienen graves dificultades para controlar la correcta prestación de estos servicios.
9. Desde una perspectiva comparada europea, la organización y composición de las diputaciones provinciales es extraña, porque los diputados provinciales no son directamente elegidos por el electorado local. Estos son elegidos por los partidos políticos de acuerdo con la representación que han conseguido en los municipios que pertenecen a la provincia. Este sistema de elección comporta, en



primer lugar, una fuerte inclinación hacia el partidismo. En segundo lugar, existe el peligro de que afloren problemas relativos a la coordinación de políticas a nivel provincial, porque los intereses locales están fuertemente representados en el Pleno de la Diputación. En otras palabras: la actual composición y elección del Pleno conlleva el riesgo de que los diputados de cada uno de los municipios defiendan más los intereses de su propio municipio que los generales de la provincia. En tercer y último lugar, dejando de lado el problema de la coordinación de políticas, el sistema español presenta problemas de legitimidad, por cuanto una entidad, no elegida directamente por el electorado, está tomando decisiones con efectos redistributivos sobre el territorio y la riqueza: algunos actores saldrán beneficiados, mientras que otros no, o en menor medida.

10. Las áreas metropolitanas en España no ofrecen una perspectiva de un Gobierno metropolitano “consolidado” que tienda a la eliminación o fusión de entes locales. Asimismo, las áreas metropolitanas tampoco presentan una organización o estructura de gobierno de dos niveles elegidos directamente, es decir, que tanto el Pleno como su presidente sean elegidos directamente.

## 1.1. Introducción

---

El mundo ha cambiado. Aquella visión tradicional del Estado soberano y de un Gobierno central fuerte ha dejado paso a finales del siglo XX y principios del presente siglo a una nueva perspectiva que tiene como ejes centrales la globalización y el gobierno multinivel, enfatizándose, por tanto, la importancia del elemento espacial en la formulación de políticas públicas y de la gobernanza en general, así como la democracia entendida como autodeterminación colectiva. En este contexto, la eficacia y la calidad democrática de la formulación de políticas públicas en sistemas de gobierno multinivel han ocupado una posición prominente en la agenda política, y han comportado en la mayoría de los países europeos una profunda reestructuración de los niveles regional y local de Gobierno. En algunos Estados tradicionalmente centralizados el nivel regional de Gobierno se ha fortalecido. España, con la introducción y desarrollo de las “comunidades autónomas”, o el Reino Unido mediante la devolución de poderes a Escocia, Gales e

Irlanda del Norte, son ejemplos de ello. También Bélgica ha evolucionado hacia una estructura federal. Francia ha profundizado su camino descentralizador que inició en los años 80. Más recientemente, ha habido movimientos hacia nuevas, aunque no muy fuertes, estructuras regionales en muchos países de raíz unitaria de Europa del este.

Además de estos cambios institucionales que afectan al nivel “meso” entre los Gobiernos central y local, una nueva tendencia hacia la reforma de los Gobiernos locales intermedios ha aparecido con intensidad desde los años 90. Este Informe (apartado 1.3.2) prestará especial atención a este segundo nivel local de Gobierno, que puede ser definido como un nivel territorial de autogobierno de alcance general. Muchas de estas reformas han sido ya resaltadas por el *Libro Verde sobre los Gobiernos locales intermedios en España*, elaborado por la Fundación Democracia y Gobierno Local. Las reformas que afectaron al segundo nivel local de Gobierno fueron consecuencia de varias oleadas de reformas territoriales y estructurales que se llevaron a cabo a través de fusiones de entes locales en el norte de Europa. Estas reformas fueron acompañadas durante las últimas dos décadas por el desarrollo de la cooperación intermunicipal, con el objetivo de reducir la fragmentación territorial en el centro, este y sur de Europa. De este modo, el segundo nivel local de Gobierno está en revisión en la mayoría de países europeos, y se persigue fortalecer la capacidad institucional de los municipios, crear y desarrollar estructuras institucionales intermedias para poder gobernar mejor áreas urbanas fragmentadas, encontrar la adecuada escala de Gobierno por encima de los municipios o adaptar la escala, naturaleza o rol del segundo nivel local de Gobierno para encajarlo en previas reformas territoriales y funcionales. Los debates sobre las provincias en Estados descentralizados como España o Italia, las propuestas para reformar los *départements* y regiones en Francia, las recientes reformas territoriales en Grecia, la descentralización de competencias desde el nivel federal a los *Landkreise* en algunas partes de Alemania, la actual revisión del segundo nivel local de Gobierno en Suecia, que tiende hacia la fusión de entes locales y su ampliación de competencias, y la mencionada evolución hacia estructuras regionales de Estados tradicionalmente centralizados, muestran que la calidad democrática y la eficacia de los Gobiernos locales intermedios son cada vez más debatidas en el actual proceso de reforma de la escala y dimensión del Estado.

Asimismo, la estructura institucional del Gobierno local en las áreas más urbanizadas de los países europeos ha suscitado un gran interés durante las últimas dos décadas. Esta es la razón por la cual esta cuestión será tratada de manera separada (apartado 1.3.3). En la mayoría de los países se han discutido varias soluciones y se han implementado diferentes fórmulas de gobierno metropolitano en las partes más urbanizadas. En Francia y Turquía (que se percibe ella misma como parte de Europa y es formalmente un país candidato a la adhesión a la Unión Europea) se han diseñado y se implementarán un gran número de iniciativas en este sentido.

Finalmente, algunas cuestiones que se han planteado en las reformas sobre Gobierno local en otros países, que afectan tanto a los municipios como a los Gobiernos locales intermedios, serán abordadas en este Informe (apartado 1.3.1). Teniendo en cuenta el amplio espectro de estas reformas en Europa, las reflexiones tienen que ser por fuerza selectivas. En consecuencia, únicamente serán consideradas aquellas reformas que puedan ser relevantes para España.

## **1.2. Diagnóstico del problema**

---

En el actual proceso de reorganización del Estado se están cuestionando tanto la calidad democrática como la eficacia de los niveles locales de Gobierno, o el alcance de cada una de las unidades que lo componen. Este cuestionamiento no solamente afecta al nivel local, sino también a toda la concepción territorial del Estado. El problema que se plantea en este contexto es que, obviamente, las dificultades cambiantes a las que se enfrenta una sociedad conllevan importantes retos para las estructuras y niveles de Gobierno existentes, que son percibidos como aquellos que deben afrontarlos y solucionarlos. En otras palabras: siempre ha existido, en mayor o menor grado, una búsqueda del apropiado nivel o escala de Gobierno que pueda ofrecer una eficaz y eficiente respuesta a los retos de una sociedad. Esta búsqueda debe ser enfocada y resuelta a nivel político. Esta cuestión no se ha suscitado únicamente en el seno de los debates y reformas sobre el Gobierno local. El debate sobre la integración europea (por ejemplo, respecto a la actual crisis económico-

financiera) proporciona otro ejemplo sobre esta búsqueda de respuestas políticas a los retos sociales que no pueden ser resueltos adecuadamente en el seno de las estructuras estatales tradicionales.

Cabe destacar, sin embargo, que aquello que es visto como una respuesta acertada al mencionado “problema del nivel o escala de Gobierno” de la organización territorial del Estado (o de los distintos niveles de las unidades territoriales) depende de decisiones políticas. En Estados democráticos, estas decisiones políticas son cuestiones fundamentales de la identidad de la propia comunidad política y de la democracia misma. En otras palabras: existe una tensión entre el tamaño o dimensión del Gobierno y la democracia, porque la eficacia para determinar colectivamente las condiciones de vida de los ciudadanos puede ser mayor en pequeñas unidades territoriales. Pese a ello, pueden existir limitaciones en cuanto a la capacidad operativa u organizativa para realmente determinar el modo de vida de los ciudadanos en pequeñas unidades territoriales. O expresado al revés: las grandes unidades territoriales pueden ser más adecuadas para afrontar y solucionar problemas (tienen más “capacidad”), pero las oportunidades que tienen los ciudadanos de participar en la toma de decisiones pueden ser (o pueden ser percibidas por ellos mismos) más limitadas. Este dilema es inevitable cuando se busca el punto óptimo entre eficacia, o capacidad del sistema, y participación de los ciudadanos. También se puede argumentar que esta búsqueda no tiene fin, porque aquello que es entendido como óptimo depende de la percepción de los que se ven afectados, o del “sentido de la eficacia entre los ciudadanos” y/o sus representantes políticos, y no de la perspectiva de un observador externo.

En conclusión, cualquier diagnóstico sobre el cuestionamiento de la calidad democrática y la eficacia de los niveles locales de Gobierno tiene que encuadrarse en la específica búsqueda que lleva a cabo un país del punto óptimo entre la eficacia y la capacidad del sistema, por un lado, y la participación de los ciudadanos, por el otro. En España, esta búsqueda viene determinada sin ninguna duda por el “Estado de las Autonomías” y el aún conflicto abierto sobre los poderes y competencias de cada una de las comunidades autónomas, y de todas ellas respecto al Estado y los dos niveles locales de Gobierno (municipios y provincias).

### 1.3. Reflexiones y alternativas

---

Algunas de las cuestiones que se abordan en este apartado, pueden resultar extrañas para aquellos que están inmersos en el debate español sobre la reforma del Gobierno local y el futuro de las provincias. Pese a ello, es tarea del observador externo (en este caso un experto extranjero) señalar aquello que parece inimaginable para los que actúan en un contexto concreto y que, en cambio, se está discutiendo en otros contextos o países. En todo caso, se tratarán aquellas alternativas que son más conocidas o que son más fácilmente trasladables al contexto español. Sin embargo, el objetivo de este Informe es reflejar todas estas alternativas desde una perspectiva comparada europea.

Debe enfatizarse que las reflexiones sobre las provincias españolas hacen referencia exclusivamente al “régimen general”, y en ningún caso a las situaciones especiales de las Islas Baleares, Islas Canarias, País Vasco y Navarra.

#### 1.3.1. Posibles reformas del Gobierno local en España

##### **1.3.1.a. *¿Una única solución para toda España, o diferentes soluciones para diferentes partes del país (a elección de las comunidades autónomas)? Una nota introductoria***

Desde una perspectiva externa y a primera vista, parece sorprendente cómo el debate sobre la reforma del Gobierno local en España en general, y del futuro de las provincias en particular, se centra en la cuestión de si debe encontrarse una solución única o no para toda España.

Obviamente, este debate debe encuadrarse en el conflicto abierto sobre la asignación de funciones y responsabilidades entre los distintos niveles de Gobierno, y, en concreto, en las discrepancias existentes respecto a la naturaleza y rol de las comunidades autónomas. Todo ello está salpicado por la competencia existente entre partidos políticos que operan en todos los niveles territoriales de Gobierno. Este fenómeno muestra claramente que la mencionada búsqueda del punto óptimo entre eficacia y capacidad, por un lado, y participación ciudadana, por el otro,

depende de decisiones políticas. Asimismo, el caso español pone de manifiesto que esta decisión de naturaleza política puede formar parte de un juego de política multinivel en el que las ganancias de un nivel son vistas como pérdidas por los otros. En este sentido, este juego multinivel es percibido como un juego de suma cero donde es muy difícil llegar a un consenso.

Dejando de lado esta batalla política, al menos por el momento –cosa que es, sin ninguna duda, más fácil para un observador externo que para los propios actores envueltos en el juego-, y fijando la mirada en otros países, parece claro respecto al Gobierno local en general y al segundo nivel local de Gobierno en particular, que no existe ninguna razón para aplicar una misma solución para todo el país. En Estados federales –como es el caso de Alemania y Bélgica- es competencia de las distintas unidades federales que componen el Estado determinar las funciones, poderes y financiación de las estructuras básicas de su Gobierno local (como por ejemplo el sistema electoral o la relación entre el Pleno y el alcalde o presidente del Gobierno local intermedio). En todo caso, existen competencias básicas y derechos del segundo nivel local de Gobierno establecidos en la Constitución federal que tienen que ser respetados por las unidades federales. Esto significa, en los casos de Alemania y Bélgica, que la cláusula “general de competencia”,<sup>1</sup> y la clara asignación de la totalidad y exclusiva responsabilidad sobre el ejercicio de sus competencias,<sup>2</sup> han de tenerse en cuenta en el momento de determinar las funciones, la financiación y las estructuras básicas del Gobierno local.

No únicamente pueden encontrarse en países europeos de corte federal diferencias relativas a las competencias, financiación o estructuras básicas de los dos niveles locales de Gobierno. Incluso en países de naturaleza unitaria, como el Reino Unido, puede apreciarse diversidad entre los condados de Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Debe tenerse en cuenta que esta diversidad en el seno del Reino Unido ha sido posible a pesar del principio de la “supremacía del Parlamento” –y esto significa

---

1 La cláusula “general de competencia” establecida en las Constituciones de Alemania y Bélgica, la podemos encontrar también en la Carta Europea de la Autonomía Local. Su artículo 4.2 establece: “Las entidades locales tienen, dentro del ámbito de la ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad”.

2 La Carta Europea de la Autonomía Local establece en este sentido (artículo 4.4): “Las competencias encomendadas a las entidades locales, deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la ley”.

de la “Cámara de los Comunes” en Londres-, que es el principio de referencia del país en cuanto a su sistema político.

Las ventajas de estas diferencias en el seno del Gobierno local son percibidas (en estos países y en el debate académico) en dos sentidos: por un lado, son expresión y condición al mismo tiempo de la autodeterminación democrática; por el otro, fomentan una sana competencia para encontrar soluciones institucionales efectivas y eficientes, así como permiten el “gobierno experimental” y el aprendizaje de las “mejores prácticas”.

Teniendo en cuenta todo este contexto, un observador externo no muy bien informado puede formularse la siguiente pregunta:

*¿No puede ser posible en España que se permita a las comunidades autónomas decidir el diseño institucional de las provincias?*

Para un observador externo bien informado, en cambio, resulta claro que esta reflexión es simplemente fáctica, ya que se requeriría un consenso entre los distintos actores (principales partidos políticos, niveles estatal y regional) que es difícil de imaginar en las condiciones actuales. Sin embargo, si se toma seriamente esta reflexión, concluiríamos que todas las reformas de la estructura institucional del Gobierno local español dependen de las evoluciones del Estado de las Autonomías –y en este sentido de la reestructuración de las relaciones entre el nivel estatal y las comunidades autónomas y entre ellas mismas-.

Esta argumentación debe recordarse cuando se analicen las siguientes propuestas de reforma que se han sugerido en otros países europeos.

Con la finalidad de reestructurar las relaciones entre el nivel estatal y las comunidades autónomas, así como entre ellas y los dos niveles locales de Gobierno, debe enfatizarse un aspecto relativo a las experiencias de otros países europeos.

En relación con la calidad democrática del segundo nivel local de Gobierno, una cuestión fundamental ha surgido en el debate sobre la “democracia y los condados”

en Suecia. El debate se ha centrado en la cuestión relativa a qué *demos* es relevante para la autodeterminación democrática. Si democracia significa el gobierno de la provincia por el *demos* de la provincia, entonces el poder de decisión debe estar en manos de los Gobiernos provinciales. Si, por el contrario, se entiende la democracia como el gobierno del *demos* de la totalidad del país, entonces todo el poder de decisión debe otorgarse al Estado, es decir, a la Administración central.

Lo mismo puede argumentarse en España en relación con las comunidades autónomas.

Un debate similar al sueco aconteció antes de la eliminación del segundo nivel local de Gobierno en Dinamarca en el año 2007. Esta supresión comportó que las competencias de los Gobiernos locales intermedios daneses fueran asumidas por los municipios. En este caso la cuestión acerca de cuál era el *demos* relevante fue contestada de la siguiente manera: la autodeterminación democrática era una materia relativa al nivel estatal o al municipal, nada más. En otras palabras: no se aceptó la existencia de un *demos* en el sentido de una comunidad política formada por comunicación e identidad en el segundo nivel local de Gobierno, y, por tanto, no se entendió que dicho nivel fuera una unidad territorial apta para la autodeterminación colectiva.

En conclusión, todas las reformas de la estructura institucional del Gobierno local en España, así como cualquier desarrollo del Estado de las Autonomías en general, están conectadas con la siguiente cuestión: ¿existe realmente en un concreto nivel de Gobierno una comunidad política formada por comunicación e identidad, y, por tanto, se considera a ese nivel como una unidad territorial apta para la autodeterminación colectiva?

### **1.3.1.b.      *Descentralización de competencias a nivel local de Gobierno***

En los Estados miembros de la Unión Europea y en aquellos que están en proceso de adhesión, puede apreciarse, tal y como se menciona en la Introducción, una tendencia general a considerar que el mayor número posible de servicios deben ser prestados por el nivel local de Gobierno. Esta tendencia no únicamente se sustenta



en el principio de subsidiariedad, sino que también está relacionada con los debates sobre la eficacia y la legitimidad de la democracia. Se argumenta en este sentido que el nivel local de Gobierno permite una mayor participación de los ciudadanos, dejándose atrás la mera participación periódica en elecciones. A través de la participación, el sistema político se hace permeable y receptivo al ciudadano, y esta cuestión no únicamente es crucial para su legitimidad, sino también para su eficacia, porque de esta manera los objetivos de las políticas públicas (objetivos políticos deseados) son definidos y llevados a cabo conjuntamente con los destinatarios de los mismos (ciudadanos y otros interesados). Por tanto, los deseos y argumentos de los ciudadanos –que pueden variar de un lugar a otro- pueden valorarse y serán de ayuda para alcanzar los objetivos de las políticas públicas. Además, a través de la participación, puede ser movilizado el conocimiento de los destinatarios de las políticas públicas que sea relevante para alcanzar los objetivos políticamente establecidos. Estos argumentos quieren ser claves en los debates sobre las reformas de las Administraciones Públicas en general y del Gobierno local en particular. Más específicamente, la reforma vista desde esta perspectiva se conecta con modelos de Administración o Gobierno que interactúan con los destinatarios de sus actuaciones, y con fórmulas de intermediación de los intereses de los ciudadanos, la sociedad civil y los interesados.

Aunque esta serie de argumentos configuran una tendencia general en los Estados miembros de la Unión Europea y aquellos que están en proceso de adhesión, la concreta cuestión acerca de cuáles son los servicios que deben ser planificados y prestados por el Gobierno local recibe respuestas diferentes. Esto es así obviamente por la existencia de diferentes maneras de concebir (tradiciones) el Estado, la Administración Pública, el rol de los Gobiernos locales y la relación entre el Estado y la sociedad en general. En este sentido, debe enfatizarse que la respuesta a la cuestión relativa a cuáles son los servicios que deben ser prestados por los Gobiernos locales debe darse en España a través de los debates políticos. Sin embargo, deben considerarse en estos debates los distintos significados del concepto descentralización en general, así como la distinción entre descentralización y desconcentración, porque dependiendo del significado que demos a estos conceptos los resultados serán diferentes.

Por “desconcentración” entendemos la devolución, transferencia o delegación de responsabilidades de niveles superiores de Gobierno a niveles inferiores. Esto significa una “descentralización administrativa” en el sentido de que los aparatos administrativos de los niveles inferiores de Gobierno –muchas veces los Gobiernos locales- actúan como oficinas administrativas de los niveles superiores. En este contexto, el Gobierno local se somete a un control de oportunidad ejercido por los niveles superiores. Pueden encontrarse ejemplos recientes de este tipo de “descentralización administrativa” en algunos Estados federales alemanes (*Länder*) en los cuales el segundo nivel local de Gobierno (los *Landkreise*) asume competencias que anteriormente eran ejercidas por niveles superiores de Gobierno (entre otras, la competencia en materia forestal). Las oficinas de estos niveles superiores de Gobierno que ejercían estas funciones (las *Bezirksregierungen*) fueron recientemente eliminadas en el *Land* de Baja Sajonia, y sus competencias pasaron a ser ejercidas por los *Landkreise*. Obviamente, esta decisión fue tomada por los gobiernos de los *Länder* para reducir costes. Cabe decir que los costes de las competencias transferidas están siendo parcialmente asumidos por los propios recursos de los *Landkreise*, porque los *Länder* no reembolsan la totalidad de los mismos. En el *Land* de Baden-Württemberg incluso el Gobierno ha argumentado que el reembolso de la totalidad de los costes no es necesario, porque el Gobierno local puede ejercer las competencias transferidas de manera más eficiente.

Por “descentralización”, en cambio, entendemos la transferencia de competencias a niveles inferiores de Gobierno políticamente legitimados y responsables de sus actuaciones (Parlamentos regionales/Consejos locales elegidos directamente, y presidentes directa o indirectamente elegidos). En Estados federales o casi federales la descentralización hace referencia, en primer lugar, al nivel regional de Gobierno (en Alemania los *Länder*, en España las comunidades autónomas), pero también a los niveles locales. En los Estados unitarios (no federales o casi federales), la descentralización se refiere a los niveles regionales de Gobierno cuando estos gozan de Parlamentos o Consejos elegidos directamente (como las regiones en Francia, o Escocia o Gales en el Reino Unido) y a los niveles locales de Gobierno.

La distinción entre descentralización y desconcentración también es clara en aquello que hace referencia a las competencias locales “originarias”, por un lado, y “delegadas”, por el otro.

El concepto de competencia local “originaria” tiene sus orígenes en las tradiciones del Gobierno local de los países del norte y centro de Europa, y de allí se ha extendido a otras zonas europeas. Su significado, en palabras de la Constitución alemana, es el siguiente: “Deberá garantizarse a los municipios el derecho a regular bajo su propia responsabilidad, dentro del marco de las leyes, todos los asuntos de la comunidad local” (artículo 28.2 de la Ley Fundamental de Bonn). Igualmente puede defenderse que los municipios y provincias españoles también tienen una “competencia general” según el artículo 137 de la Constitución española: “Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses” (en referencia, entre otras, a los entes locales). La cláusula “general de competencia” también ha sido incluida en el artículo 4.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local: “Las entidades locales tienen, dentro del ámbito de la ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad”. En contraposición a la técnica de la cláusula “general de competencia”, las competencias “originarias” pueden también determinarse por ley. Los listados, tablas o enumeraciones de distribución de competencias (vinculados todos ellos al principio *ultra vires*), son típicos de las tradiciones de gobierno local de los países anglosajones y de aquellos basados en el principio de la “soberanía parlamentaria”, pero también los podemos encontrar en países del sur de Europa (de raíz napoleónica) basados en los principios de “una república única e indivisible” o de la “indivisibilidad” del Estado. El alcance de las competencias “originarias” de los Gobiernos locales varía mucho entre los países europeos. En general, los Gobiernos locales en el sur de Europa gozan de menos competencias de este tipo que sus contrapartes en el norte de Europa (véanse HESSE/SHARPE, 1991; SELLERS/LIDSTRÖM, 2007; GOLDSMITH/PAGE, 2010, para una perspectiva general, y los capítulos sobre países en HEINELT/BERTRANA, 2011, todo ello en relación con información detallada de los segundos niveles locales de Gobierno en Europa). Asimismo, desde el desarrollo del Estado moderno, en Alemania por ejemplo el núcleo de atención sobre el funcionamiento del Estado (*arbeitende Staat* o *thätige staat*) ha sido siempre el nivel local. Esto significa que la Administración Pública se

concentra en el nivel local de Gobierno, mientras que el nivel federal (o nacional) se ocupa de la “alta política” (relaciones internacionales y seguridad) y de la regulación del Estado del Bienestar, y los niveles regionales o estatales tienen asignadas competencias en materia de educación (incluyéndose la educación superior), seguridad interior (Policía) y desarrollo económico de sus territorios. Lo mismo es aplicable al Reino Unido, así como a Dinamarca, Noruega y Suecia, donde tradicionalmente el nivel local de Gobierno ejerce las competencias más relevantes para el día a día de los ciudadanos. En algunos de estos países, el Gobierno local tiene que autofinanciarse (a través de impuestos y tasas locales) para hacer frente a costosos gastos derivados del Estado del Bienestar, cuyo núcleo se ha considerado históricamente que debe estar en manos de los Gobiernos locales como una competencia “originaria” (véase el ejemplo de Alemania relativo a la asistencia social para las personas necesitadas, cuando estas no pueden ser cubiertas a nivel nacional por las ayudas a los parados o por los sistemas públicos de pensiones).

Además de poseer estas competencias “originarias” (véase el caso de Alemania sobre todo), se transfirieron competencias “delegadas” a los entes locales por parte de los niveles superiores de Gobierno. Mientras que las competencias “originarias” son de exclusiva y total responsabilidad de los Gobiernos locales, la “delegación” de competencias puede conllevar importantes restricciones del papel y de la autonomía de los Gobiernos locales en aquello que hace referencia a la discreción y al grado de control y supervisión del nivel o de los niveles superiores de Gobierno. En relación con el control de las decisiones y actuaciones de los Gobiernos locales por parte del nivel o de los niveles superiores de Gobierno, la distinción entre competencias “originarias” y “delegadas” es crucial, por cuanto la supervisión de las primeras debe ceñirse a un mero control de “legalidad”, mientras que la supervisión de las segundas puede conllevar un control de “oportunidad”. En la Carta Europea de la Autonomía Local (artículo 8.2) se reconoce esta distinción de la siguiente manera: “Todo control administrativo de los actos de las entidades locales no debe normalmente tener como objetivo más que asegurar el respeto a la legalidad y de los principios constitucionales. Sin embargo, tal control podrá extenderse a un control de oportunidad, ejercido por autoridades de nivel superior, respecto de las competencias cuya ejecución se haya delegado en las entidades locales”. Asimismo, el artículo 8.3 de la Carta se expresa de la siguiente manera: “El control

administrativo de las entidades locales debe ejercerse manteniendo una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende salvaguardar”. Finalmente y en relación con el nivel de discreción cuando se ejercen competencias “delegadas”, el artículo 4.5 de la Carta Europea de la Autonomía Local establece: “En caso de delegación de poderes por una autoridad central o regional, las entidades locales deben disfrutar en lo posible de la libertad de adaptar su ejercicio a las condiciones locales”.

De todas estas reflexiones se deduce que es recomendable clarificar las competencias “originarias” de los dos niveles locales de Gobierno españoles, y distinguirlas de las competencias “delegadas” que han sido transferidas por el nivel estatal o autonómico. Si esta distinción es clara, el Estado y las comunidades autónomas tendrán incentivos para transferir más competencias “delegadas”, porque, a través del control de oportunidad, los dos niveles superiores de Gobierno retienen un importante poder de supervisión.

Esta transferencia de competencias al Gobierno local, combinada con un “control a distancia”, es común en otros países. En años recientes, la idea de “dirigir” en lugar de “remar” impulsada por el movimiento de la “Nueva Gestión Pública” ha llevado a este tipo de soluciones.

En referencia a las competencias “delegadas”, puede también observarse una nueva tendencia en algunos países (especialmente en el Reino Unido y en los países escandinavos) que también se inspira en las ideas de la “Nueva Gestión Pública”. Los sistemas de control *ex ante* y el control de oportunidad, todos ellos fórmulas de control tradicionales, están siendo reemplazados por un sistema de gestión centralizado por objetivos en el que indicadores de rendimiento son definidos (y en algunos casos controlados) por el Estado, y que los Gobiernos locales deben alcanzar dentro de unos elevados márgenes de discrecionalidad. Este tipo de supervisión puede ser visto como una nueva tendencia centralizadora, pero también como una manera de fortalecer y no debilitar a los Gobiernos locales, porque estos gozan de un amplio margen de discrecionalidad para satisfacer las demandas

locales, y tener en cuenta circunstancias locales particulares cuando intentan alcanzar objetivos fijados a nivel central.

En todo caso, y en aquello que hace referencia a Alemania, todo este fenómeno de transferencia de competencias administrativas de los *Länder* a los Gobiernos locales presenta una doble cara. Por un lado, se trata de un intento del *Land* de abandonar el territorio, tanto en sentido operacional y administrativo como de personal, y dejar, por tanto, en manos de los Gobiernos locales la responsabilidad de hacer frente a las funciones administrativas desde un punto de vista operacional y ejecutivo. Por otro lado, estas transferencias de competencias mayoritariamente han comportado el ejercicio del control de oportunidad, y, por tanto, se ha limitado y debilitado la autonomía del Gobierno local.

### **1.3.1.c. *La fusión como mecanismo para alcanzar un nivel de capacidad suficiente del Gobierno local***

La fusión de entes locales ha sido y continúa siendo una cuestión a tratar en la agenda política en un gran número de países europeos. La fusión es percibida como una condición para una mayor eficiencia (“economías de escala”) y eficacia, en el sentido de que permite desarrollar una suficiente capacidad organizativa del Gobierno local. Para conseguir estos objetivos, dos estrategias se han aplicado en Europa.

Una primera estrategia persigue crear municipios más grandes desde el punto de vista territorial y demográfico, a través de fusiones de pequeños y medianos municipios. Fue implementada en primer lugar en los países escandinavos, en el Reino Unido y en algunos *Länder* en Alemania. Por este motivo recibe el nombre de “estrategia del norte de Europa”. Esta estrategia surgió en los momentos de máximo esplendor del Estado del Bienestar, y tenía como objetivo constituir municipios que desde un punto de vista demográfico, político y financiero fueran viables para prestar los servicios de esta concepción del Estado. Se perseguía también que estos municipios tuvieran capacidad de planificación. La “estrategia del norte de Europa” adoptó una perspectiva cercana al “palo y la zanahoria”. Al principio, sus objetivos fueron diseñados por una Comisión de Expertos normalmente elegida por el nivel

nacional (o en el caso de Alemania, por los *Länder*) y mediante audiencias y debates públicos. Una vez el nivel nacional o regional (a través de una decisión parlamentaria) definía la reforma territorial deseada, se abría una fase “voluntaria” en la que se recomendaba a los municipios que “voluntariamente” se adhirieran a la reforma territorial planteada. Al mismo tiempo, se ofrecieron a los municipios incentivos financieros (denominados “bonos matrimoniales”) para que aceptasen la reforma territorial. Al final de este proceso, una vez expirado el plazo fijado y aunque aún existiesen resistencias locales, el Parlamento nacional (o del *Land*) aprobó legislación vinculante mediante la cual las nuevas estructuras territoriales se impusieron “coercitivamente”.

Esta fusión o concentración “coercitiva” fue implementada en Suecia en 1952 y 1974 (llegándose a una media de 34.000 habitantes por municipio), en el Reino Unido en 1974 (alcanzándose una media de 170.000 habitantes por distrito o barrio) y en algunos *Länder* en Alemania a principios de los años 70, por ejemplo en Renania del Norte-Westfalia (se llegó a la media de 44.000 habitantes por municipio). En el año 2007, con la voluntad de perseverar en los objetivos de una reforma territorial empezada en 1970, Dinamarca disminuyó su número de municipios a través de fusiones de 271 a 98 (55.400 habitantes de media por municipio). Cabe destacar que al mismo tiempo Dinamarca eliminó los condados y suprimió, por tanto, su segundo nivel local de Gobierno, tal y como se ha comentado en el apartado 1.3.1.a de este Informe.

Se ha argumentado que estas reformas han creado unidades locales de Gobierno demasiado grandes, en las que se limita la efectiva participación de los ciudadanos. Siguiendo este razonamiento, la reciente reforma territorial en el *Land* rural y de la Alemania del este de Mecklenburg-Vorpommern, ha sido declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional del *Land*. Este tribunal ha declarado que los nuevos condados con una media de 350.000 habitantes habían alcanzado una dimensión geográfica demasiado grande, que comportaba una distancia inasumible entre la capital del condado y la mayoría de los lugares de residencia del electorado.

Para contrarrestar estos argumentos se han creado dos niveles de Gobierno en el seno municipal (por ejemplo, en Alemania y algunos países escandinavos; véase

BÄCK *et al.*, 2006), con la aparición de los Consejos de Distrito (barrios). Sin embargo, estos Consejos tienen responsabilidades y un poder de decisión limitados. Otra estrategia ha sido seguida en Francia, Italia y a partir de los años 90 en Grecia. Por este motivo ha sido denominada la “estrategia del sur de Europa”. Esta ha intentado mantener el histórico formato de municipios pequeños con la creación de estructuras intermunicipales, que asisten y apoyan a los municipios en el ejercicio de sus competencias. La “estrategia del sur de Europa” se ha basado tradicionalmente en el principio de la cooperación voluntaria y, por tanto, en la máxima de que las fusiones únicamente pueden llevarse a cabo con el consentimiento de los municipios o de sus habitantes. En conclusión, esta intención de mantener municipios de pequeñas dimensiones llevó a la necesidad de crear un amplio espectro de entidades intermunicipales para dar apoyo a estos municipios. Pero el elevado número de estas entidades muy a menudo ha comportado solapamientos e ineficiencias. Esta “estructura dual” ha sido criticada particularmente en Francia por su elevado coste, solapamiento de personal y duplicidades (*doublon*). Estas estructuras han sido también criticadas por ralentizar la toma de decisiones, generar conflictos y rivalidades, así como incrementar los costes de transacción y conflicto. Además, se ha observado que, a pesar de su apoyo a estas estructuras intermunicipales, los alcaldes de los municipios que las integran, con el objetivo de mantener su propio perfil político en el seno del contexto intermunicipal, tienden a mantener, y a veces a expandir, personal local, y, por tanto, se duplican funciones y personal, y se aumentan en consecuencia los costes. Finalmente, la toma de decisiones en estas estructuras puede ser poco transparente –incluso claramente opaca-, y por tanto se aumenta el déficit democrático.

Pese a todo, las fusiones de entes locales pueden ser también posibles en los países del sur de Europa. Sin embargo, tal y como nos muestra el caso griego, parece que se necesita algún tipo de “presión externa” –o circunstancias extraordinarias- que permita a los Gobiernos impulsar reformas a través del Parlamento, y que estas se implementen con éxito. En el año 1997, Grecia fue el primer país que de forma contundente se desvió del principio de la “voluntariedad” de las reformas territoriales que había caracterizado la “estrategia del sur de Europa”. Grecia se embarcó en la “estrategia del norte de Europa” impulsando reformas territoriales a través de legislación vinculante (coercitiva). El número de



municipios fue reducido de 5.825 a 1.034 (un 80%), con una media de 10.750 habitantes. Yendo más allá, en el año 2010, bajo el impacto de una crisis económico-financiera sin precedentes y una fuerte presión externa ejercida por la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional, y con el objetivo de reducir aún más los costes de personal y conseguir una Administración regional y local más eficientes, el entonces Gobierno socialista apostó por una reforma territorial hasta ese momento nunca vista. El programa *Kallikratis* redujo el número de municipios de 1.034 a 325 en un año, 50 prefecturas y 13 entidades regionales fueron suprimidas y remplazadas por un nuevo segundo nivel local de Gobierno con un Consejo y presidente elegidos directamente. Este nuevo nivel de Gobierno local intermedio en Grecia alcanza la cifra media de 840.000 habitantes por unidad. Sin embargo, la mitad de la población de Grecia vive en dos de estas nuevas unidades territoriales (Atenas/Ática y Tesalónica). Esta reforma es sorprendente por el hecho de que un gran número de prestigiosos y poderosos puestos políticos se eliminaron. Antes de la crisis todos estos puestos hubiesen sido considerados necesarios para mantener vivo el clientelismo político. Sin embargo, la reforma griega demuestra que depende de los actores utilizar una “ventana de oportunidad” (la crisis económico-financiera) para doblegar resistencias en contra de la reforma territorial que se venía deseando implementar desde hacía años. La reforma en Grecia fue posible gracias a presiones externas y enfatizando que era inevitable.

Seguramente casi nadie está realmente esperando una reforma similar en España, aunque la tendencia a la fusión de pequeños municipios está creciendo y, por tanto, esta cuestión está presente en la agenda política de España. Pese a ello, lo mismo ocurría en Grecia tres años atrás, y la crisis económico-financiera cambió radicalmente la situación en pocos meses.

**1.3.1.d. ¿Son necesarios líderes elegidos directamente (alcaldes y presidentes de los Gobiernos locales intermedios) para fortalecer la responsabilidad política y la eficacia administrativa?**

En Europa, antes de 1990, solamente en Turquía y en dos *Länder* del sur de Alemania (Baden-Württemberg y Baviera) se elegía directamente a los alcaldes. En

cambio, a partir de esa fecha la elección directa de los alcaldes ha tenido una amplia extensión por toda Europa.

Desde el principio de la década de los 90 la elección directa de los alcaldes ha sido introducida progresivamente en todos los *Länder*. Además, los presidentes de los *Landkreise* (el segundo nivel local de Gobierno en Alemania), esto es, los *Landrat*, son actualmente elegidos directamente (con la excepción de dos *Länder*, Baden-Württemberg y Brandenburg). En Italia la elección directa de los alcaldes fue introducida en 1993. En los países excomunistas las reformas en este sentido llegaron a Hungría (en 1990 para los pequeños municipios), la Federación de Rusia (1991) y Eslovenia (1993). En una segunda oleada de reformas la elección directa de los alcaldes fue introducida en Polonia (2002) y más tarde en Croacia (2009). En Inglaterra la elección directa de los alcaldes fue posible gracias a la Ley del Gobierno Local de 2000 (aprobada bajo el mandato de Tony Blair), que articuló la elección directa de los alcaldes como una de las posibles reformas a escoger por los ciudadanos. Estos han aceptado esta opción vía referéndum local en muy pocos casos.

¿Cuáles eran los argumentos esgrimidos en estos países para defender esta reforma?

En primer lugar, la elección directa de los alcaldes significaba un fortalecimiento de los derechos democráticos de los ciudadanos. Este argumento era especialmente importante en los países excomunistas (incluyendo a Alemania del Este), que se encontraban en vías de transformación. La extensión del derecho al voto podía evitar la timidez en el cambio del voto en el nivel local (una esperanza que no se ha materializado).

En segundo lugar, esta reforma tenía que proveer las condiciones institucionales necesarias para una mayor estabilidad y continuidad en el liderazgo local. Este argumento era especialmente relevante en los casos de Italia, Polonia y Croacia, y estaba conectado con la demanda de una responsabilidad y control más nítidos del Gobierno local. Estos atributos se veían diluidos en las estructuras institucionales existentes, debido a negociaciones poco transparentes entre los socios de coalición

en los consejos y a los opacos procesos de toma de decisiones en (algunos) grandes partidos. Se defendía que únicamente una clara responsabilidad por las decisiones tomadas (o inacción) permitiría a los ciudadanos mediante el voto sancionar (tanto positiva como negativamente) a sus representantes.

En línea con este razonamiento, el partidismo político debe ser limitado en la política local. Esta idea fue apoyada especialmente en los países de Europa del este en transición debido a la hegemonía anterior de los partidos comunistas, así como en otras partes del norte de Europa. En Alemania, por ejemplo, existe una larga tradición que entiende que la eficaz prestación de servicios básicos por parte del Gobierno local –como por ejemplo el alumbrado público- no depende de los partidos políticos, y sí en cambio de la experiencia profesional. Los que proponen este argumento también están convencidos de que la limitación del partidismo político puede evitar la sobredimensión del personal de la Administración local, compuesto por leales (pero incompetentes) miembros del partido. En este sentido, limitar o incluso resolver el partidismo político en la política local supondría un incremento de la eficiencia.

De nuevo, este razonamiento estaba conectado con otro fundamento político. El liderazgo político local estaba concebido como una condición para asegurar la “gobernanza” de las ciudades, en unos momentos en los que se observaba una “transición de la idea de gobierno a la de gobernanza”. Para hacer efectiva la “gobernanza” se veía necesaria la presencia de un líder político fuerte que facilitara la creación de redes de gobernanza (líderes políticos vistos como políticos emprendedores), que mediase en los conflictos y que representase los intereses generales/comunes en las mencionadas redes.

Independientemente de los argumentos que se crean relevantes para el debate de la reforma del Gobierno local en España, se deben considerar las siguientes cuestiones.

En la mayoría de los países, el alcalde y el Pleno son elegidos conjuntamente a través de una elección celebrada en la misma fecha. En otros casos (incluyéndose a todos los *Länder* en Alemania excepto un caso), la elección del alcalde y del Pleno

tiene lugar en diferentes fechas, y la duración del mandato es diferente. La experiencia alemana sugiere que la elección separada del alcalde y el Pleno comporta una mayor independencia del primero respecto a los partidos políticos locales. Además, elecciones separadas en las que no existen partidos políticos vencedores en las dos elecciones, fortalecen, utilizando la terminología francesa, la “cohabitación”. Esta es entendida como una situación política en la que el alcalde y la mayoría del Pleno pertenecen a formaciones políticas distintas, y pueden controlarse mutuamente.

Cuando un alcalde o un presidente de un Gobierno local intermedio recibe todos los poderes mencionados (se le reconoce como el responsable de la Administración local, posee legitimidad democrática fruto de ser elegido directamente y es reconocido como el líder del Pleno) , su posición institucional se convierte en muy fuerte. Para contrapesar esta fuerte posición institucional, la relación del alcalde o presidente del Gobierno local intermedio con los ciudadanos y el Pleno debe ser reestructurada. Aquello que se puede llevar a cabo en relación con el Pleno será discutido en el siguiente apartado (apartado 1.3.1.e). Respecto a esta cuestión dos instrumentos pueden ser relevantes.

En primer lugar, se puede prever la posibilidad de remover en su cargo al alcalde o presidente del Gobierno local intermedio elegidos directamente a través de un referéndum local. Este instrumento ha sido articulado por ley en algunos países excomunistas de la Europa del este y central, y en la mayoría de los *Länder* en Alemania. En este país, un considerable número de alcaldes han sido removidos de su cargo vía referéndum por distintas razones, que abarcan desde conflictos entre el alcalde y la mayoría del Pleno, e incompetencia administrativa, a escándalos de corrupción. Teniendo en cuenta todas estas experiencias, los alcaldes o presidentes de los condados (*Landräte*) son muy conscientes de la posibilidad de ser removidos de su cargo, como consecuencia de una insatisfacción política general o de su mala gestión.

En segundo lugar, las decisiones de los alcaldes y del Pleno pueden ser cuestionadas también a través de referéndums locales. Desde los años 90, se han introducido en un elevado número de países europeos los referéndums locales vinculantes, como un instrumento de democracia directa que complementa el

predominante principio de la democracia representativa en el nivel local de Gobierno. Este instrumento permite a los ciudadanos proponer y tomar decisiones en el caso de alcaldes o plenos irresponsables, así como anular sus decisiones. Generalmente, existen dos requisitos que deben darse para plantear un referéndum: (a) superar un determinado quórum, y (b) una participación mínima en la celebración del referéndum. Cabe destacar que estos requisitos mínimos varían mucho de un país a otro, hecho que demuestra que depende de decisiones políticas limitar o no esta fórmula de democracia directa.

### ***1.3.1.e. El fortalecimiento de los plenos municipales y provinciales para convertirlos en auténticos órganos de control y liderazgo político***

Los plenos, concebidos como “Parlamentos” locales, deben tener los poderes clásicos de cualquier Parlamento para decidir sobre el presupuesto local o tomar decisiones en materia de planificación o proyectos de inversión locales. Asimismo, los poderes de los plenos deben también incluir el control ordinario del alcalde y la Administración local. Tal y como ha demostrado el sistema local de Gobierno en Inglaterra desde su reforma del año 2000, constituiría un déficit para la democracia local reducir el papel del Pleno a determinar los objetivos generales del Gobierno local y controlar su realización, tal y como proponían los seguidores de la “Nueva Gestión Pública”. Todo lo contrario, las responsabilidades de los plenos deben ser suficientemente amplias para permitir a sus miembros la involucración en los “asuntos corrientes” del Gobierno local (*i.e.*, la implementación de las decisiones del Pleno) cuando estos asuntos impliquen la toma de decisiones. Únicamente a través de esta involucración el Pleno podrá mantener una influencia constante, así como ejercer el control, sobre el alcalde.

Además, debe tenerse en cuenta que el hecho de controlar al alcalde (sea elegido directamente o no) normalmente requiere que este último no presida el Pleno. Al contrario, el Pleno debe elegir a su presidente entre sus miembros.

Para asegurar que el Pleno es el centro del juego de la política local y un contrapeso al alcalde, deben articularse y ponerse en práctica mecanismos institucionales que apoyen el pluralismo local, es decir, que fomenten la diversidad de agentes e

interesados, y que estos activamente interactúen con el Pleno. Entre estos mecanismos, el sistema electoral es crucial.

El sistema mayoritario, aplicado por ejemplo en el Reino Unido, tiene la desventaja de limitar la representación política de los partidos o grupos minoritarios. En cambio, los sistemas proporcionales permiten una composición del Pleno que refleja la fuerza proporcional de los partidos políticos y grupos que concurren a las elecciones locales.

En el caso de elecciones nacionales o regionales en sistemas parlamentarios, puede ser necesaria la articulación de “barreras electorales” para asegurar que un Gobierno con mayoría parlamentaria pueda gobernar. Sin embargo, en las elecciones locales, estas barreras electorales no deben utilizarse para permitir que los grupos pequeños o minoritarios tengan la oportunidad de estar representados en el Pleno.

En algunos países, por ejemplo en algunos *Länder* en Alemania, se ha previsto en las normas electorales de los dos niveles locales de Gobierno la posibilidad de que los votantes expresen sus preferencias por candidatos individuales (en lugar de partidos políticos). Estas normas otorgan a los candidatos “independientes” la posibilidad de ser elegidos. Al mismo tiempo, estas normas debilitan la posición hegemónica de los partidos políticos en los procesos electorales, posibilitando que los votantes den más de un voto (“acumulación”, *Kumulieren*) a un candidato individual y penalicen a los partidos políticos seleccionando a un candidato de otra lista (*panaschieren*).

Estas normas electorales pueden promover y mantener la representación en el Pleno de una gran pluralidad de intereses políticos y de grupos, y, por tanto, fomentar el debate político y los conflictos, pero también la búsqueda de compromisos.

Además, esta composición plural del Pleno puede convertirse en un contrapeso político a un alcalde fuerte. En primer lugar, si bien el alcalde puede estar apoyado por uno o dos grupos en el Pleno, otros pueden oponérsele. Esta interacción entre la

mayoría “gubernamental” y la “oposición” minoritaria es una condición indispensable para mantener vivo el debate político. En segundo lugar, aunque el alcalde pueda apoyarse en ciertos grupos políticos, cuando tenga que diseñar e implementar importantes decisiones muchas veces deberá buscar y confeccionar coaliciones con otros grupos en el Pleno.

### **1.3.2. Perspectivas de reforma para las provincias**

#### **1.3.2.a. *Enfrentarse a la fragmentación municipal mediante el fortalecimiento de las provincias***

La fusión de pequeños municipios también puede evitarse mediante la articulación del segundo nivel local de Gobierno (las provincias) para que actúe como: (a) una asociación de municipios, o (b) una especie de red de seguridad para los municipios. Si se utiliza a los Gobiernos locales intermedios de esta manera, también puede evitarse la proliferación de numerosas entidades intermunicipales, hecho que evitaría solapamientos administrativos, ineficiencias, y toma de decisiones poco transparentes (véase el apartado 1.3.1.c de este Informe).

Un ejemplo de la primera opción (a) son los *Landkreise* en Alemania. Estos Gobiernos locales intermedios asumen en su ámbito territorial aquellos servicios que los municipios no pueden prestar adecuadamente. El Consejo de los *Landkreise* tiene que decidir si asume o no estos servicios (por ejemplo, tratamiento de residuos o sanidad pública como competencias “delegadas”, o educación para adultos como competencia “originaria”).<sup>3</sup>

Un ejemplo de la segunda opción (b) son los *Megyék* en Hungría. En este país los municipios pueden transferir sus competencias al segundo nivel local de Gobierno, que está obligado a ejercer estas competencias cedidas. Pese a ello, debido a las grandes dificultades financieras de los municipios, esta solución ha acontecido en masa, y ha llevado a los *Megyék* a una difícil situación.

---

3 Sin embargo, de conformidad con las normas reguladoras de la financiación local alemanas, los municipios tienen que contribuir a la financiación de los servicios asumidos por los *Landkreise* en el caso de que los ingresos ordinarios de estos no les permitan afrontar dichos servicios (normalmente este será el caso). La contribución financiera de los municipios (*Kreisumlage*) es decidida por el consejo de los *Landkreise*.

### ***1.3.2.b. Las provincias como el centro de la autodeterminación democrática en un nivel intermedio entre los municipios y los niveles superiores de Gobierno (Estado y comunidades autónomas)***

Desde una perspectiva europea comparada, las diputaciones provinciales españolas tienen una de las más bajas capacidades político-administrativas. Este es el resultado del hecho de que las diputaciones provinciales españolas tengan reconocidas de manera muy limitada sus competencias “originarias”.

¿Cómo puede cambiarse esta situación? Si se desea realizar un cambio, pueden considerarse las siguientes opciones.

En primer lugar, y teniendo en cuenta las reflexiones realizadas en el apartado 1.3.1.b del presente Informe, es recomendable empezar por clarificar la distinción entre las competencias “originarias” y “delegadas” de las diputaciones. Como se ha argumentado anteriormente (en el apartado 1.3.1.b del Informe), si esta distinción es realmente clara, el Estado y las comunidades autónomas tendrán incentivos para transferir más competencias “delegadas” porque, a través del control de oportunidad, los dos niveles superiores de Gobierno retienen un importante poder de supervisión. Y se vuelve a insistir, esta transferencia de competencias a los Gobiernos locales combinada con un “control a distancia”, es un fenómeno bastante extendido en otros países, debido a la idea central de “dirigir” en lugar de “remar” que el movimiento de la “Nueva Gestión Pública” ha impulsado en años recientes.

Sin embargo, lo que se ha comentado únicamente puede constituir un primer paso. Otro debe ser –mencionado ya brevemente en el apartado previo (apartado 1.3.2.a)- la paralización de la creación de nuevas entidades intermunicipales. En lugar de considerar la creación de nuevas unidades o fórmulas de Gobierno local intermedio, las provincias deben ser desarrolladas y concebidas como el auténtico nivel intermedio entre los municipios y los niveles superiores de Gobierno (*i.e.*, las comunidades autónomas y el Estado). Además, numerosas entidades intermunicipales y otras fórmulas de Gobierno local intermedio deben ser eliminadas, para evitar solapamientos administrativos e ineficiencias. La reducción y eliminación



de todas estas entidades contribuirá también a una toma de decisiones más transparente y responsable en el seno del segundo nivel local de Gobierno. Pese a ello, para conseguir estos objetivos el sistema electoral a nivel de la provincia debe ser también reformado.

En otros países no únicamente se está debatiendo la creación de entidades intermunicipales, también se está discutiendo la eliminación de las existentes. Estos debates se están basando en el argumento de que la existencia de numerosos Gobiernos locales intermedios por encima de los municipios simplemente comporta ineficiencia, solapamientos administrativos y un aumento de los costes. En lugar de aumentar o mantener la estructura existente, se sugiere que eliminar o fusionar Gobiernos locales intermedios es ventajoso desde el punto de vista de las “economías de escala”, es decir, unidades más grandes serán más eficientes.

Todo lo expuesto se muestra con claridad en Italia, donde la crisis económico-financiera ha llevado al Gobierno de Monti a incluso considerar la reducción del mapa provincial (pero no su eliminación; véase *The Economist*, 5 de diciembre de 2011). Asimismo, el Banco Central Europeo efectuó unas declaraciones públicas sobre las reformas italianas que iban en la siguiente línea: “Es necesario un fuerte compromiso para eliminar o consolidar algunos niveles administrativos intermedios (como las provincias). Todas aquellas actuaciones que generen economías de escala en los servicios públicos locales deben ser fortalecidas” (*Corriere della Sera*, 29 de septiembre de 2011).

Finalmente, existe otro elemento en este debate sobre la reforma de los Gobiernos locales intermedios: la “liberalización de los servicios públicos locales”. Este punto ha sido también defendido como una reforma inevitable en Italia por parte del Banco Central Europeo. Dicha idea implica que los Gobiernos locales intermedios se centren en prestar uno o muy pocos servicios, y que el resto se externalicen a terceros (normalmente sociedades de capital privado). En otros países (sobre todo en el norte de Europa) estos servicios externalizados abarcan desde el tratamiento de residuos a la sanidad.

Sin embargo, también existen numerosos casos (particularmente en los países escandinavos, Alemania y Países Bajos) donde solamente la naturaleza legal de las entidades ha sido cambiada a una sociedad mercantil de responsabilidad limitada, por ejemplo, en la cual los municipios (o las provincias, condados, etc.) mantienen la totalidad o la mayoría del control del accionariado, y, por tanto, político. Esto se ha producido por una variedad de razones, ya sea para cumplir formalmente con los requerimientos de los niveles superiores de Gobierno, poner presión (fomentar la competencia) a estas organizaciones, o negociar las condiciones de trabajo con los representantes de los trabajadores bajo la nueva fórmula societaria. Incluso hoy en día existe en estos países una tendencia entre los municipios y los Gobiernos locales intermedios (condados, provincias, *Landkreise*) a “recolectivizar”, es decir, a recomprar estas sociedades que habían sido vendidas años antes, con el objetivo último de recuperar el control político sobre los servicios prestados.

En todo caso, para llevar a cabo un control político de los servicios prestados por sociedades total o parcialmente privatizadas es necesario realizar una fuerte “inversión en gestión”, por formularlo en el vocabulario normalmente utilizado por las personas involucradas en los negocios del Gobierno local. Los pequeños municipios tendrán muchas dificultades para hacer efectiva esta inversión. Únicamente la podrán materializar las grandes ciudades o Gobiernos locales intermedios a nivel provincial. De todas maneras, los Gobiernos locales intermedios, tal y como se defiende, actúan en representación de los ciudadanos, y tienen como interés que los servicios prestados por estas sociedades se realicen adecuadamente.

### **1.3.2.c. *El fortalecimiento de la legitimidad democrática de las diputaciones mediante un cambio en el sistema electoral***

Desde una perspectiva comparada europea, la organización y composición de las diputaciones provinciales es extraña, porque los diputados provinciales no son directamente elegidos por el electorado local. Estos son elegidos por los partidos políticos de acuerdo con la representación que han conseguido en los municipios que pertenecen a la provincia.

Este sistema de elección comporta, en primer lugar, una fuerte inclinación hacia el partidismo político. En segundo lugar, existe el peligro de que afloren problemas

relativos a la coordinación de políticas a nivel provincial, porque los intereses locales están fuertemente representados en el Pleno de la Diputación. En otras palabras: la actual composición y elección del Pleno conlleva el riesgo de que los diputados de cada uno de los municipios defiendan más los intereses de su propio municipio que los generales de la provincia. En tercer y último lugar, dejando de lado el problema de la coordinación de políticas, el sistema español presenta problemas de legitimidad, por cuanto una entidad no elegida directamente por el electorado está tomando decisiones con efectos redistributivos sobre el territorio y la riqueza: algunos actores saldrán beneficiados, mientras que otros no, o en menor medida (para una discusión de estos problemas en las fórmulas de gobierno metropolitanas que cuentan con plenos elegidos indirectamente, véase el apartado 1.3.3).

En suma, si se desea asegurar plenos políticamente vivos y activos (véase el apartado 3.1.5.), es recomendable introducir un sistema electoral proporcional sin barreras electorales para las diputaciones provinciales, que permita una amplia representación de intereses locales (incluyéndose a los grupos minoritarios).

La elección directa de los presidentes de las diputaciones puede constituir otro asunto a tener en cuenta en la reforma institucional de las diputaciones. Sin embargo, la introducción de la elección directa de los miembros del Pleno debe ser prioritaria. Únicamente en el caso de que existiera una fuerte intención (y demanda pública) de reducir el partidismo político del segundo nivel local de Gobierno en España, sería factible plantear la elección directa tanto del Pleno como del presidente.

### **1.3.3. Gobernanza metropolitana: diferentes soluciones para las áreas urbanas**

La creación y desarrollo de los Gobiernos metropolitanos (o, en terminología más reciente, gobernanza metropolitana), ha tenido respuestas diferentes en Europa y en todo el mundo. En las áreas urbanas de los países europeos la reestructuración del Estado (y de los otros niveles de Gobierno) ha comportado la aparición y proliferación de diversas entidades, como por ejemplo las siguientes:

- Asociaciones de municipios y de condados y provincias (los *Zweckverbände* en Alemania, las *Communautés de Communes* en Francia, o las *Unioni di Comuni* en Italia).
- Sociedades (como las *Intercomunales* en Bélgica) cuyos titulares son los municipios y los condados o provincias.
- Concretas fórmulas de gobernanza en áreas metropolitanas (las *Città Metropolitane* en Italia, las *Communautés Urbaines* en Francia, o los dos niveles de Gobierno metropolitano en Turquía).

En todo caso, la creación y desarrollo de los Gobiernos metropolitanos (o de la gobernanza metropolitana, como se prefiera) es una cuestión aún discutida en la mayoría de los países europeos.

Una respuesta a este debate se ha dado históricamente en Estados Unidos y en los países del norte de Europa. Se pone el acento en pequeños pero fuertes municipios (aunque en estos países los municipios son relativamente grandes, como se ha mencionado anteriormente). Basándose en la idea de que cada persona “vota persiguiendo su mejor interés”, se argumenta que la existencia de un elevado número de entidades locales permite a los ciudadanos escoger aquella oferta en materia de impuestos y servicios que se ajuste más a sus intereses personales. En el nivel agregado, también se defiende que la competencia entre los Gobiernos locales para atraer nuevos residentes (y empresas) conlleva no únicamente la eficaz prestación de servicios en función de la demanda, sino también la eficiencia en la asignación de recursos públicos necesarios para prestar estos servicios. Además, pequeñas unidades de Gobierno local permiten una mayor participación, porque los ciudadanos que viven en ellas tienen más oportunidades de participar en las decisiones que les afectan en el día a día. Al mismo tiempo, los defensores de esta propuesta ven en la creación de organizaciones instrumentales o funcionales, es decir, orientadas a una única función (por ejemplo, el suministro del agua, el tratamiento de residuos o el transporte público) una buena manera de prestar servicios que pequeños municipios no pueden asumir. Este tipo de entidades, políticamente orientadas y que cubrirían un espacio territorial amplio, podrían ser controladas por pequeñas unidades territoriales. Esta es la perspectiva predominante en toda Europa y el mundo occidental.

Por el contrario, otra posición en este debate argumenta que la existencia de un elevado número de entidades operando en un área metropolitana comporta un grave obstáculo para una eficiente y equitativa prestación de los servicios públicos. Esta concepción, basada en una confianza weberiana en la racionalidad y capacidad planificadora de los grandes aparatos burocráticos, ha defendido la consolidación de estructuras administrativas, de tal manera que estas deben adaptarse a la dimensión territorial necesaria para el desarrollo económico y social de las áreas metropolitanas. Esta consolidación, se argumenta, debe alcanzarse a través de la anexión de suburbios por parte de los centros de la ciudad o la creación de Gobiernos metropolitanos, creándose dos niveles institucionales con extensos poderes y autonomía, cuyo ámbito territorial cubriría toda el área metropolitana. Esta concepción se fundamenta en la búsqueda de una mayor eficiencia administrativa que sería posible gracias a la reducción de costes, economías de escala y la eficacia en la toma de decisiones administrativas. También se enfatiza que la planificación política y el control de las grandes unidades administrativas deben ejercerse por entidades representativas, es decir, elegidas por los ciudadanos directamente.

Los dos niveles de Gobierno metropolitano en Turquía ofrecen un ejemplo remarcable de esta última concepción. Pero los miembros de los Consejos metropolitanos turcos no son elegidos directamente por los ciudadanos: se componen de los alcaldes de distrito y hasta el 20% de miembros provenientes de cada uno de los Consejos de distrito. Esta composición ha levantado críticas por su falta de legitimidad democrática y responsabilidad, y se debe principalmente a la falta de elección directa de los miembros de los Consejos tal y como establece la Carta Europea de la Autonomía Local. La elección directa de los miembros que componen el nivel superior de los Gobiernos metropolitanos existe por ejemplo en la “región” de Hannover, en Alemania (que es en realidad un condado o provincia), y será puesta en práctica en los nuevos *métropoles* que se constituirán a partir del 1 de enero de 2014 en Francia. Pero, hasta el momento, en las ciudades metropolitanas turcas existe un sistema de dos niveles en el que se elige directamente a los alcaldes metropolitanos y a los Consejos de distrito, y, en cambio, los Consejos metropolitanos son elegidos indirectamente. Esta solución implica un equilibrio entre un alcalde metropolitano fuerte elegido directamente y los intereses

locales. Sin embargo, la gobernanza metropolitana en Turquía encierra el problema de extender el peligro de una falta de coordinación en la toma de decisiones en el área metropolitana. Y es que los intereses locales están fuertemente representados en el Consejo metropolitano escogido indirectamente, porque los miembros de los Consejos de distrito y los alcaldes de distrito que pertenecen a dicho Consejo van a perseguir más los intereses de sus municipios que los generales del área metropolitana (véase también el apartado 1.3.2.c a este respecto, y las consideraciones expuestas en relación con la toma de decisiones de carácter redistributivo).

Los defensores de una nueva tercera vía, denominada “nuevo regionalismo”, argumentan que las dos concepciones anteriormente expuestas han fracasado en el intento de adaptar las estructuras territoriales de Gobierno a las dimensiones adecuadas para tomar las decisiones que la sociedad contemporánea debe afrontar. Frente a la globalización y al incremento de la competencia económica internacional, los defensores de esta nueva vía ponen de relieve que las unidades de Gobierno no tienen que ser consideradas primariamente como “contenedores” circunscritos a un ámbito territorial concreto, y centrados en la prestación de servicios a los ciudadanos. Para determinar los contornos de las unidades de Gobierno debe tenerse en cuenta como elemento principal la competitividad económica. Además, para hacer frente a los retos que se presentan, especialmente aquellos que hacen referencia a la competitividad de la economía a escala global, son necesarias las interacciones y las redes entre actores públicos y privados (especialmente del ámbito empresarial). Este “pensamiento relacional” puede, caso por caso, poner el acento en unidades definidas como “contenedores” territoriales, pero puede también llevar hacia otras estructuras basadas en aspectos instrumentales o funcionales, es decir, que tengan en cuenta “espacios de acción por materias o funciones”.

En España la primera concepción es la dominante en la confección de las áreas metropolitanas. No se ha intentado en ningún caso “consolidar” el Gobierno metropolitano mediante la eliminación o fusión de unidades locales de Gobierno existentes. Las áreas metropolitanas tampoco están formadas por dos niveles de Gobierno metropolitano con un Consejo y presidente elegidos directamente.

De acuerdo con la segunda concepción (la que persigue la “consolidación”), que entiende la existencia de un elevado número de entidades públicas operando en un área metropolitana como un obstáculo para la eficiente y equitativa prestación de servicios, pueden crearse dos niveles de Gobierno metropolitano cuando se necesite en un área urbana coordinar la toma de decisiones. Esta necesidad es clara en los casos de la planificación territorial, el transporte público y el desarrollo económico. En este sentido, cuando se plantee la necesidad de crear un doble nivel de Gobierno metropolitano y delimitar territorialmente el área metropolitana, se deben tener en cuenta la interdependencia, los patrones comunes, las zonas de desarrollo económico, las interrelaciones y dependencias empresariales, y los posibles clústeres empresariales. También debe analizarse si los ciudadanos que viven en el área metropolitana han desarrollado una identidad propia metropolitana, y si por tanto las decisiones que debe tomar el Gobierno metropolitano están conectadas con el principio de autodeterminación democrática. Este hecho implicaría la existencia de una comunidad política con un interés común compuesto por comunicación política y que se plasma en la esfera pública, ya sea a través de los medios de comunicación o del debate político entre partidos, grupos de interés y sociedad civil.

Finalmente, cabe destacar que la creación de Gobiernos metropolitanos no solamente afecta a los municipios de su área de influencia, sino también a las provincias. Se puede argumentar que las provincias se ven más afectadas que los municipios porque éstos últimos no perciben un gran cambio, ya que se mantienen en el nivel inferior en un sistema de dos niveles (antes tenían a la provincia por encima). En el caso de las provincias su propia existencia es cuestionada, porque el Gobierno metropolitano es un firme candidato para remplazarlas. Sin embargo, también puede defenderse que, como en el caso de Hannover en Alemania, pocos cambios se van a producir para las provincias. Únicamente algunas de sus funciones van a ser asumidas por las nuevas entidades metropolitanas. Desde esta perspectiva el centro de la ciudad sufre –había estado asumiendo las funciones y responsabilidades del primer y segundo nivel local de Gobierno- porque se convertirá en un municipio de distrito con únicamente algunas responsabilidades más que los otros municipios de distrito que componen el área metropolitana. Estas reflexiones nos muestran otra vez que “las reformas territoriales” pueden fácilmente

convertirse en juegos de suma cero. Pero esto no sucedió en el caso de Hannover, porque la reforma territorial que se llevó a cabo fue aprobada por el Parlamento regional del *Land* de Baja Sajonia, y tuvo el consentimiento de todos los municipios afectados y de los partidos políticos.

#### 1.4. Conclusión

---

El debate sobre las reformas del Gobierno local en España y en otros países, demuestra que las “buenas” decisiones públicas y los acuerdos en materia de gobernanza son evaluados teniendo en cuenta los siguientes parámetros:

- su eficacia y logro de los objetivos previamente fijados;
- la aceptación y apoyo de la sociedad al sistema político mismo, en el sentido de no ser rechazado y por tanto perder su efecto vinculante;
- el mejor uso posible de los recursos disponibles (tiempo, financiación, personal, etc.) o la capacidad para movilizar recursos nuevos.

La primera dimensión hace referencia a la “eficacia” entendida como la capacidad para resolver problemas y lograr los objetivos políticamente deseados. También enfatiza el principio de autodeterminación política, en cuanto que aquellos que están involucrados y afectados por las decisiones públicas no solamente deben estar en condiciones de definir sus objetivos, sino también de perseguirlos y lograrlos. Para llevar todo esto a cabo con eficacia, los líderes políticos deben (i) reflejar las posibilidades y limitaciones de su actuación y analizarlas estratégicamente, y (ii) ser capaces de seguir las estrategias fijadas políticamente (deben tener capacidad para actuar).

La segunda dimensión tiene que ver con la “legitimidad”, esto es, el apoyo, la justificación y el carácter vinculante de las decisiones políticas, tanto en aquello que hace referencia a la fijación de objetivos políticos, como en la toma de decisiones concretas o el proceso de su implementación.



La tercera dimensión hace referencia a la “eficiencia”, es decir, el uso racional de los recursos para tomar una decisión socialmente vinculante y lograr un concreto objetivo político.

No puede esperarse que la eficacia, la legitimidad y la eficiencia, que son las tres dimensiones esenciales de las “buenas” decisiones públicas y de un buen sistema político, puedan ser logradas a través de una misma reforma política y en el mismo momento. Por el contrario, debe asumirse que habrá desequilibrios entre estas tres dimensiones como consecuencia de priorizar una u otra por aquellos que están liderando las reformas y solucionando los conflictos entre los distintos actores. Todo ello puede verse como el gran reto de las reformas políticas (véase HEINELT, 2010, capítulo 4).

## Bibliografía

---

- BÄCK, Henry, GJELSTRUP, Gunnar, HELGESEN, Marit, JOHANSSON, Folke y KLAUSEN, Jan Erling, *Urban Political Decentralisation. Six Scandinavian Cities*, VS Verlag, Wiesbaden, 2006.
- BALDERSHEIM, Harald y ROSE, Lawrence E. (eds.), *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*, Palgrave Mcmillan, Hampshire y Nueva York, 2010.
- BERTRANA, Xavier y HEINELT, Hubert, “Introduction”, en HEINELT, Hubert y BERTRANA, Xavier (eds.), *The Second Tier of Local Government in Europe. Provinces, counties, départements and Landkreise in comparison*, Routledge, Londres y Nueva York, 2011, p. 1-26.
- DAHL, Robert A., “A Democratic Dilemma. System Effectiveness versus Citizen Participation”, en *Political Science Quarterly*, vol. 10, núm. 1, 1994, p. 23-34.
- DAHL, Robert A. y TUFTE, Edward R., *Size and Democracy*, Stanford University Press, Stanford, 1973.
- GALLIGAN, Brian, “Comparative Federalism”, en RHODES, R.A.W., BINDER, Sarah A. y ROCKMAN, Bert A. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, Nueva York, 2006, p. 261-280.
- GOLDSMITH, Michael J. y PAGE, Edward C. (eds.), *Changing Government Relations in Europe. From localism to intergovernmentalism*, Routledge, Londres y Nueva

- York, 2010.
- HAUS, Michael, HEINELT, Hubert y STEWART, Murray (eds.), *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*, Routledge, Londres y Nueva York, 2005.
- HEINELT, Hubert, *Governing Modern Societies: Towards participatory governance*, Routledge, Londres y Nueva York, 2010.
- HEINELT, Hubert y KÜBLER, Daniel (eds.), *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, Routledge, Londres y Nueva York, 2005.
- HEINELT, Hubert, SWEETING, David y GETIMIS, Panagiotis (eds.), *Legitimacy, Effectiveness and Urban Governance*, Routledge, Londres y Nueva York.
- HESSE, Joachim J. y SHARPE, Laurence J., "Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations", en HESSE, Joachim J. y SHARPE, Laurence J. (eds.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Analyses of Twenty Western Industrialised Countries*, Nomos, Baden-Baden, 1991, p. 603-621.
- KRÜGER, Nicole, "The institutionalisation of a metropolitan region. The region of Hanover", en HEINELT, Hubert, RAZIN, Eran y ZIMMERMAN, Karsten (eds.), *Metropolitan Governance. Different Paths in Contrasting Contexts: Germany and Israel*, Campus, Frankfurt, 2011, p. 137-167.
- LOUGHLIN, John, HENDRIKS, Frank y LIDSTRÖM, Anders (eds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press, Nueva York, 2011.
- SELLERS, Jefferey M. y LIDSTRÖM, Anders, "Decentralization, Local Government, and the Welfare State", en *Governance*, vol. 20, núm. 4, 2007, p. 609-632.
- SHARPE, Laurence J., *The Rise of the Meso Government in Europe*, Sage, Londres, 1993.
- WOLLMANN, Hellmut, "Decentralisation and territorial local government reforms between local democracy and operational efficiency – some comparative observations and conclusions in the European context", en *Council of European Municipalities & Regions: Balancing democracy, identity and efficiency. Changes in local and regional structures in Europe*, CEMR, Bruselas, 2008, p. 82-91.



## **Panel 2**

---

¿Quién es competente para reformar la planta local en el Estado autonómico?



## 2. Competencias para la reforma de la planta local

FRANCISCO VELASCO CABALLERO\* y CARLES VIVER I PI-SUNYER\*\*

### 2.1. Una perspectiva comparada: la planta local como fenómeno territorial e integrado

### 2.2. Introducción sobre los títulos competenciales relativos a la planta local en España

### 2.3. Competencias sobre el mapa municipal

2.3.1. Competencias autonómicas sobre “alteración de términos municipales” y sobre “organización territorial”

2.3.1.a. *Diversidad de títulos competenciales autonómicos*

2.3.1.b. *Alcance material de las competencias autonómicas sobre “alteración de términos municipales” y “organización territorial”*

2.3.2. Competencia estatal sobre “bases del régimen local”

2.3.2.a. *Límites intrínsecos de las bases estatales sobre “régimen local”*

2.3.2.b. *Límites extrínsecos de las bases estatales*

2.3.2.c. *Alcance de una posible intervención estatal en la reforma de la planta municipal*

2.3.3. Competencia estatal sobre “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”

2.3.4. Competencia básica estatal sobre “régimen de la financiación local”

2.3.5. Hacienda general

### 2.4. El mapa comarcal

### 2.5. La planta provincial

\* Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid. Director del Instituto de Derecho Local.

\*\* Catedrático de Derecho Constitucional de la Universitat Pompeu Fabra. Director del Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya.

---

## 2.1. Una perspectiva comparada: La planta local como fenómeno territorial e integrado

---

1. En este documento se van analizar cuáles son las competencias del Estado español y de cada una de sus comunidades autónomas para definir la planta local de España (o de cada una de sus comunidades). Antes de entrar en el análisis detallado de las distintas competencias, vamos a ofrecer algunas ideas elementales sobre el significado político-jurídico de la planta local *en otros Estados próximos*. De ahí se pueden extraer algunas conclusiones elementales que pueden servir también para la hermenéutica de nuestro sistema competencial. Vamos a hacer referencia a tres datos: la diversidad de plantas locales en un mismo Estado; la composición de la planta local por al menos dos niveles de Gobierno; y la fuerte integración e interdependencia de los dos (o más) niveles que componen la planta local. Veamos.

a) La planta local es la *suma de los Gobiernos o Administraciones locales* que actúan sobre un territorio o país. Se puede hablar de la planta local de un Estado, pero también de la planta local de cada una de las entidades políticas regionales o territoriales que integran ese Estado. En los Estados federales, o políticamente descentralizados, es frecuente que cada poder político territorial (nación, región) defina por entero —o casi por entero— su propia planta local. Es el caso de Italia, Alemania, Austria, Suiza o, fuera de Europa, los Estados Unidos de América. Por distintas razones, también en los Estados unitarios pueden existir varias plantas locales para las distintas regiones, aunque todas esas plantas sean definidas por el Estado único. Piénsese, sin más, en el Reino Unido antes de las leyes de “Devolution” de 1998: el Parlamento británico estructuraba la planta local de forma diferenciada para Inglaterra, para Escocia, para Irlanda del Norte y para Gales. Las diferentes plantas locales no derivaban de la existencia de varios poderes políticos nacionales, sino de la propia singularidad territorial de Escocia, Gales, Irlanda del Norte e Inglaterra. De lo dicho simplemente resaltamos un dato: que *lo normal es que en cada Estado haya una cierta diversidad*, más o menos acusada, de plantas locales. En los Estados federales o descentralizados la diversidad resulta del ejercicio de sus competencias —generalmente exclusivas— por cada poder territorial.

En los Estados unitarios la diversidad deriva de la conveniencia de que las singularidades territoriales dentro de un mismo país den lugar a una planta local diversa o asimétrica.

b) Es una nota constante de Derecho comparado la articulación de la planta local en, al menos, *dos niveles principales*: el nivel municipal, común a todos los Estados, y el nivel comarcal, presente en la mayoría de los Estados, tanto unitarios como federales. A partir de ahí, algunos Estados introducen también entidades inferiores al municipio y otros añaden niveles de Gobierno supramunicipales. Los dos niveles de Gobierno local actúan como vasos comunicantes: cuanto más numerosos (y pequeños) son los municipios, más relevantes son las entidades locales intermedias (comarcas, provincias); tal puede ser en parte el caso de los actuales departamentos franceses. Y a la inversa, cuanto más grandes son los municipios, como en Portugal, en Inglaterra desde 1992, o en Dinamarca desde 1997, menos relevantes —o incluso inexistentes— son las entidades comarcales. Eso sí, los municipios grandes también pueden contener entidades locales internas (inframunicipales), como las “freguesías” portuguesas. Estos datos comparados son relevantes para entender que la planta local, aunque compuesta por al menos dos tipos de entidades o niveles de Gobierno, es una realidad integrada. Esto explica que en términos comparados, y con carácter general, no haya una fuerte disociación entre la competencia sobre el mapa municipal y la competencia sobre el mapa comarcal o provincial.

## **2.2. Introducción sobre los títulos competenciales relativos a la planta local en España**

---

2. En España el tratamiento competencial de la planta local resulta especialmente complejo. En primer lugar, porque aunque el Estado no dispone en el artículo 149.1 CE de una atribución expresa sobre el conjunto de la planta local, la jurisprudencia constitucional ha permitido —hasta hoy— una cierta intervención o incidencia del Estado sobre dicha planta local. Ese reconocimiento jurisprudencial de la intervención estatal es más intenso en



relación con la planta provincial que en lo que hace a la planta municipal o —en algunas comunidades autónomas— incluso comarcal. Sin duda que el bloque de la constitucionalidad admite una interpretación mucho más limitada —o incluso negadora— de la “incidencia” estatal sobre la planta local. Pero por ahora, esta es la doctrina constitucional a la que se atiene el presente estudio. La segunda razón de la complejidad anunciada está en que los títulos competenciales de las distintas comunidades autónomas no son simétricos, lo cual dificulta también la identificación del ámbito competencial del Estado. En tercer lugar, la complejidad deriva también de que la planta local, entendida en su conjunto, no es objeto de una consideración competencial uniforme: hay diferencias notables entre las competencias sobre el mapa municipal, sobre las entidades locales internas o propias de cada Comunidad (comarcas, áreas metropolitanas, veguerías) y, finalmente, sobre las provincias.

a) Basta con repasar el artículo 149.1. CE para constatar que *el Estado carece de una competencia expresa sobre la planta local*. Únicamente el artículo 141.1 CE, en los términos en que lo ha interpretado hasta hoy la jurisprudencia constitucional, se refiere directamente a las provincias, reservando al Estado la alteración de sus términos. Aparte de esto, el Estado dispone de una competencia básica sobre las “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas” (artículo 149.1.18 CE). Tal y como lo ha interpretado el Tribunal Constitucional, en la STC 214/1989, este título competencial permite al Estado establecer las “bases del régimen local”. Como enseguida vamos a ver, esta competencia básica estatal sobre “régimen local” concurre con competencias autonómicas específicas, exclusivas o compartidas, sobre el conjunto o parte de la planta local.

b) *Los Estatutos de Autonomía presentan muy diferentes atribuciones* sobre la planta local. Tenemos, así, que la mayoría de los Estatutos reformados a partir de 2006 incluyen una competencia exclusiva y específica sobre “organización territorial”. Esta competencia aparece expresamente diferenciada de la competencia autonómica sobre “régimen local”, que unas veces aparece atribuida de forma exclusiva, otras veces de forma exclusiva “sin perjuicio del art. 149.1.18 CE” y otras veces de forma compartida con el Estado. El resto de

los Estatutos de Autonomía (los no reformados en el siglo XXI) son muy diversos entre sí. Solo es común a todos ellos que carecen de una competencia general sobre el conjunto de la planta local y más bien distinguen entre la “alteración de términos municipales” y, en su caso, la posible creación de comarcas y áreas metropolitanas. Como luego se detallará, la atribución de competencias sobre “alteración de términos municipales” unas veces es exclusiva y otras compartida. Sobre la creación de comarcas normalmente no se especifica el carácter de exclusiva, aunque se puede entender implícitamente que tal es el carácter de la competencia de cada Comunidad Autónoma.

c) Estrechamente relacionado con lo anterior, hay que constatar que existe una diferencia importante entre las competencias estatales o autonómicas *sobre el mapa provincial, sobre el mapa municipal y sobre el mapa comarcal*. Las premisas fundamentales que hoy por hoy parecen conformar la distribución de competencias sobre la planta local, de acuerdo con la legislación vigente y la doctrina constitucional, podrían sintetizarse así, a reserva de las muchas matizaciones que luego se harán: en la determinación de la planta provincial el Estado tiene un protagonismo casi exclusivo; en la fijación de la planta municipal ese protagonismo corresponde a las comunidades autónomas, aunque no a todas con la misma intensidad; y por último, el mapa comarcal corresponde a cada Comunidad Autónoma, y en principio a cada una de ellas con carácter exclusivo.

3. La complejidad del orden competencial en relación con la planta local obliga a una exposición analítica: primero se estudiarán las competencias sobre el mapa municipal, luego sobre las entidades comarcales (o simplemente propias de cada Comunidad) y finalmente sobre la planta provincial. Sin perjuicio de la exposición analítica, a continuación se van a formular dos *propuestas interpretativas generales* para todas las piezas de la planta local.

a) En primer lugar, ya se ha dicho que los Estatutos de Autonomía atribuyen competencias bien diversas a las distintas comunidades autónomas. Algunas de esas competencias son exclusivas, otras exclusivas “sin perjuicio del art.

149.1.18 CE”, y otras simplemente compartidas con el Estado (competencias de “desarrollo legislativo” y ejecución). Esta *diversidad de competencias estatutarias* plantea la duda de cómo puede actuar el Estado cuando enfrente tiene niveles competenciales diferenciados. Existe aquí el *riesgo de una lectura uniformista* de los distintos Estatutos de Autonomía para considerar que —con independencia del tenor literal de cada Estatuto— el Estado dispone de las mismas competencias sobre las distintas piezas de la planta local en toda España. Esa hipotética lectura uniformista podría consistir tanto en identificar la competencia del Estado a la baja (por relación a los Estatutos que atribuyen más competencias a las comunidades autónomas) como al alza, tomando como referencia los Estatutos que atribuyen a las comunidades solo competencias compartidas. Cualquiera de las dos opciones de interpretación uniformista supondría una desviación respecto del sistema competencial establecido en la Constitución. A nuestro juicio, la lealtad hermenéutica a la Constitución, y a su explícita aceptación de la diversidad competencial en los distintos Estatutos de Autonomía, impide conclusiones competenciales uniformistas cuando los textos estatutarios son abiertamente distintos. Resulta más leal con la Constitución —y con los Estatutos de Autonomía— diferenciar dos posibles niveles de actuación del Estado en relación con las distintas comunidades autónomas. Hay que empezar por afirmar que —conforme a la actual jurisprudencia constitucional— el Estado dispone de una competencia sobre las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” (artículo 149.1.18 CE) con la que actuar o incidir sobre la planta local en todas las comunidades autónomas. De acuerdo con la jurisprudencia establecida en la STC 31/2010, FJ 59, es innegable que la competencia básica estatal ha de ser “plena y efectiva” en todas las comunidades autónomas. Ahora bien, esto no impide que, simultáneamente, el propio Estado reconozca el valor normativo de ciertas competencias exclusivas autonómicas (como las de “organización territorial”) que concurren con la competencia básica estatal sobre Administración local. Este reconocimiento de la exclusividad de ciertas competencias autonómicas, puede plasmarse en que el propio Estado ejerza su competencia básica de forma diferenciada —en dos niveles— en función de que enfrente tenga una competencia exclusiva autonómica (por ejemplo, sobre “organización territorial”) o una competencia autonómica “de desarrollo

legislativo”. Según esto el Estado bien podría dictar dos tipos de normas básicas: unas, de aplicación en todas las comunidades autónomas, serían restringidas porque están en *concurrentia* con competencias exclusivas autonómicas. Junto a esas bases restringidas, el Estado podría dictar otras normas básicas más amplias y específicas solo para aquellas comunidades cuyos Estatutos enuncian competencias “de desarrollo” sobre la planta local (o sobre alguno de sus elementos). Obviamente, el Estado no está obligado a dictar estas segundas bases amplias. Pues el Estado bien puede optar por limitar su regulación básica (incluso en relación con las comunidades que solo tienen competencias compartidas sobre la planta local) y así reconocer a las correspondientes comunidades un extenso campo para el despliegue de su competencia compartida. Al punto de que, en última instancia, el ámbito regulador de estas comunidades podría coincidir, *de facto*, con el de las comunidades que disponen de competencia exclusiva sobre la planta local (aunque concurrente con la competencia básica estatal sobre régimen local). Pero reiteramos que esta uniformidad final de todas las comunidades autónomas resultaría de la autorrestricción del Estado en el ejercicio de su competencia básica, no de una interpretación reduccionista de los Estatutos de Autonomía.

b) En segundo lugar, aunque las competencias son diversas para cada nivel de la planta local (municipal, comarcal, provincial), hay que insistir en la idea inicial de que *la planta local es una realidad integrada*, donde cada nivel de Gobierno depende de la estructura de los otros. De aquí se extrae la necesidad de interpretar cada competencia parcial de forma tal que no impida una configuración integrada de la planta local. Dado que en buena parte de las comunidades autónomas la competencia sobre la planta local es fundamentalmente autonómica (sobre todo en aquellas comunidades que se atribuyen competencia exclusiva sobre “organización territorial”), habrá que interpretar la competencia estatal (sobre todo, sobre la planta provincial) de forma que no limite la amplia competencia autonómica configuradora sobre el mapa municipal y comarcal (o veguerial, en Cataluña).

## 2.3. Competencias sobre el mapa municipal

---

4. El mapa municipal se configura mediante cuatro tipos de medidas: segregaciones, fusiones, agregaciones, y alteraciones de términos municipales sin creación o supresión de municipios. En el contexto actual cobran especial sentido las medidas de fusión y agregación, pues sobre ellas gira el actual debate de ahorro en el gasto público administrativo. Por ello, a estas dos formas de definición se va a contraer la exposición que sigue. En la fusión y agregación de municipios están presentes, fundamentalmente, títulos competenciales específicos autonómicos (“alteración de términos municipales” u “organización territorial”), si bien con distinto alcance. Dada la existencia de títulos competenciales específicamente referidos a definición del mapa municipal, en lo que sigue se va comenzar describiendo el alcance de estos títulos competenciales autonómicos; después se verá de qué manera esas competencias autonómicas pueden quedar condicionadas o limitadas —según se interprete su contenido— por títulos competenciales estatales menos específicos, pero que también pueden estar relacionados con el mapa municipal (“bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”: artículo 149.1.18 CE; “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”: artículo 149.1.13 CE; “Hacienda general”: artículo 149.1.14 CE).

### 2.3.1. Competencias autonómicas sobre “alteración de términos municipales” y sobre “organización territorial”

5. En la actualidad, la mayoría de los Estatutos de Autonomía enuncian una competencia autonómica específica sobre “alteración de términos municipales” o sobre “organización territorial”. Se trata, en la mayoría de los casos, de una *materia competencial diferenciada* de la materia “régimen local”. Esos títulos competenciales presentan varias dificultades hermenéuticas. La primera tiene que ver con la *diversa configuración funcional* de la competencia sobre “alteraciones de términos municipales” o sobre “organización territorial” en los distintos Estatutos. Pues esas materias competenciales unas veces aparecen como “exclusivas”, otras veces como “exclusivas sin perjuicio de lo establecido

por el art. 149.1.18 CE”, y otras veces como de “desarrollo legislativo” de normas básicas estatales. La segunda dificultad mencionada está en la propia identificación de las *materias* “alteración de términos municipales” y “organización territorial” en los propios Estatutos.

### 2.3.1.a. *Diversidad de títulos competenciales autonómicos*

6. Según se ha anunciado ya, la “alteración de términos municipales” y la “organización territorial” no son materias competenciales uniformes en todos los Estatutos de Autonomía.

a) Algunos Estatutos expresamente identifican como materia competencial exclusiva —y diferenciada del “régimen local”— la “alteración de términos municipales” o la “organización territorial”. En otros Estatutos de Autonomía la competencia de “alteración de términos municipales” se enuncia expresamente como competencia *de desarrollo legislativo y ejecución* de las normas básicas estatales. En este caso es claro que la distribución de competencias sobre la planta municipal se articula a través del esquema “bases más desarrollo”. La diferente atribución competencial en los diversos Estatutos de Autonomía, recién descrita, proviene de los Estatutos originarios, y se ha mantenido hasta hoy, incluso a pesar de la tendencia uniformista de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y de la STC 214/1989 (que enjuicia la LBRL). Veamos con más detalle este proceso de distinción competencial.

7. Es sabido que, en su origen, la Constitución no prestó especial atención al “régimen local” o a la “Administración local” como materia competencial. De un lado, el régimen local no forma parte de las materias competenciales reservadas al Estado por el artículo 149.1 CE. Al tiempo, el artículo 148.1.2 CE preveía que los Estatutos de Autonomía podían atribuir competencias únicamente sobre dos materias: primero, sobre “alteración de términos municipales”. Se podía entender que la atribución competencial podía abarcar tanto la regulación normativa como las decisiones singulares sobre concretos municipios. En esta materia se incluían sin dificultad las segregaciones, agregaciones y fusiones de municipios. En segundo lugar, el mismo artículo

148.1.2 CE autorizaba a los Estatutos de Autonomía a atribuir a las nacientes comunidades autónomas competencias *administrativas* sobre régimen local (“las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local”). Se puede entender que en esta materia se incluían, fundamentalmente, los controles administrativos sobre las entidades locales. Este limitado catálogo de posibles competencias autonómicas solo regía para las comunidades autónomas que accederían a la autonomía por la vía del artículo 143 CE. Frente a ellas, las comunidades autónomas constituidas al amparo del artículo 151 CE (o de la Disposición Transitoria 2.<sup>a</sup> CE) podían aumentar su elenco de competencias hasta el techo de las reservadas al Estado en el artículo 149.1 CE. A partir de estas normas constitucionales, y teniendo en cuenta las dos vías constitucionales iniciales para el acceso a la autonomía (la rápida y extensa del artículo 151 CE y la lenta y restringida del artículo 143 CE), los Estatutos de Autonomía originales tomaron opciones diversas. En lo que ahora importa, casi todos los Estatutos de Autonomía singularizaron una materia competencial, la “alteración de términos municipales”. Y ello con independencia de que los propios Estatutos atribuyeran también una competencia legislativa amplia (exclusiva o compartida) sobre “régimen local”, o una competencia más limitada, solo administrativa, sobre “funciones que correspondan a la Administración del Estado en relación con las corporaciones locales”. En suma, la competencia sobre “alteración de términos municipales” presentaba sustantividad, porque en todos los Estatutos aparecía diferenciada de la competencia autonómica sobre “régimen local” o sobre “Administración local”. Esto no quita para que los distintos Estatutos presentaran diferencias funcionales relevantes en el propio enunciado de la competencia sobre “alteración de municipios”.

a) Los Estatutos aprobados al amparo del artículo 151 CE (o de este precepto en relación con la Disposición Transitoria 2.<sup>a</sup> CE) presentaban algunas importantes diferencias entre sí, al menos en el tema que ahora nos ocupa. El Estatuto catalán atribuyó la materia “régimen local” en exclusiva a Cataluña, si bien con el apéndice significativo de que aquella atribución competencial se

hacia “sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.18 de la Constitución”.<sup>1</sup> Al tiempo, el mismo Estatuto catalán mencionaba expresamente la competencia exclusiva autonómica sobre “alteraciones de los términos municipales” (artículo 9.8 EAC), esta vez sin ningún apéndice de “sin perjuicio”. Esto permitió hablar de una competencia autonómica más amplia sobre “términos municipales” que sobre el conjunto del “régimen local”. Próximo al Estatuto catalán, aunque no idéntico, es el Estatuto gallego (aún vigente). Con enunciado alambicado, el artículo 27.2 EAG (1981) atribuía competencia legislativa de desarrollo sobre “régimen local” a la Comunidad.<sup>2</sup> Y junto a ello, atribuía competencia exclusiva sobre “alteraciones de los términos municipales” (artículo 27.2 EAG). Más allá de sus singularidades —por la regulación interna de los territorios históricos—, el Estatuto vasco también se asemeja al catalán y gallego en su distinción entre el “régimen local”, de un lado (materia competencial exclusiva, “sin perjuicio” de la competencia estatal ex artículo 149.1.18 CE), y las “demarcaciones territoriales municipales”, competencia esta que se enuncia como exclusiva sin límite expreso alguno (artículo 9.8 EAPV).<sup>3</sup> El Estatuto andaluz (1981) atribuía competencia —solo de desarrollo legislativo y ejecución— sobre “alteración de términos municipales” y sobre “fusión de municipios limítrofes” (artículo 3 EAA), y junto a ello atribuía competencia exclusiva sobre “régimen local sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución” (artículo 13.3 EAA). Tenemos, entonces, que los cuatro Estatutos de Autonomía (el vasco, el catalán, el gallego y el andaluz) diferenciaban entre el “régimen local” y las “alteraciones de términos municipales”. Esta distinción estatutaria de dos competencias parecía reflejar la diferencia en la propia Constitución: mientras la competencia sobre “alteraciones de términos municipales” arrancaba del artículo 148.1.2 CE (y, por tanto, la podían incluir todos los Estatutos), la competencia sobre “régimen local” tenía su fundamento

---

<sup>1</sup> Artículo 9.8 EAC (1979); artículo 27.2 EAG (1981), con un tenor singular y alambicado; artículo 13.3 EAA (1981).

<sup>2</sup> Artículo 27.2 EAG: atribución de competencia exclusiva sobre “las funciones que sobre el régimen local corresponden a la Comunidad Autónoma al amparo del art. 149.1.18 de la Constitución y su desarrollo”.

<sup>3</sup> La singularidad del Estatuto vasco está en que las competencias de la Comunidad Autónoma se ejercen “sin perjuicio de facultades correspondientes a los territorios históricos” (artículo 10.1 EAPV). Además, el artículo 37 EAPV reserva internamente a los territorios históricos varias funciones relevantes sobre las entidades locales de su territorio.



en el artículo 148.2 CE (puesto en relación con la Disposición Transitoria 2.<sup>a</sup> CE), por lo que podían incluirla también los Estatutos de vía rápida. En lo que ahora importa, la distinción competencial mencionada permitía sostener que la competencia sobre “alteraciones de los términos municipales” no tenía límite expreso en los propios Estatutos (como sí ocurría, en cambio, con la competencia sobre “régimen local”, que se enunciaba directamente limitada por su concurrencia con la competencia básica estatal ex artículo 149.1.18 CE).

b) Más diversidad hay en el otro grupo de Estatutos, los aprobados al amparo del artículo 143 CE. En todos estos Estatutos también se singulariza la materia “alteraciones de términos municipales”, si bien con diferente alcance. Veamos.

aa) Algunos Estatutos fueron *fieles a los términos del artículo 148.1.2 CE*, y atribuyeron competencia a la correspondiente Comunidad Autónoma tanto sobre “alteraciones de los términos municipales”, como sobre “funciones que correspondan a la Administración general del Estado sobre las corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local”. Ahora bien, más allá de esta similitud, los distintos Estatutos atribuían competencias sobre aquellas materias de forma muy distinta. Unos Estatutos atribuían, sobre las dos materias, o bien competencia “de desarrollo legislativo y ejecución”,<sup>4</sup> o bien competencia “exclusiva”.<sup>5</sup> El Estatuto de Madrid, en cambio, atribuía competencia exclusiva sobre “alteraciones de términos municipales” (artículo 26.2 EAM), pero solo competencia de desarrollo legislativo sobre “funciones que correspondan a la Administración general del Estado sobre las corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local” (artículo 27.1 EAM).

bb) Otros Estatutos rompieron con la dicción expresa del artículo 148.1.2 CE, y atribuyeron competencia exclusiva sobre “régimen local” y, diferenciadamente, sobre “alteraciones de términos municipales”. En el Estatuto valenciano se atribuía competencia exclusiva sobre “régimen local” (claro es, “sin perjuicio” de

---

<sup>4</sup> Artículo 11 a) EAAst; artículo 9.1 EALR; artículo 11 a) EARM; artículo 31.1 EAC-LM; artículo 8.2 EAExt; artículo 27.8 EACyL.

<sup>5</sup> Artículo 22.2 EACant; artículo 35.2 EAAr; artículo 10.2 EAIB.

lo que establece el artículo 149.1.18 CE) y sobre “alteraciones de términos municipales” (artículo 31.8 EACV). En cambio, en el Estatuto canario se atribuía competencia exclusiva sobre “alteración de términos municipales” y competencia legislativa de desarrollo sobre “régimen local” (artículo 42.1 EACan).

cc) Al margen de esta clasificación queda la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra, que se remite a las leyes paccionadas vigentes [artículo 46.1 a) LORAFNA].

8. A partir de los Estatutos de Autonomía, originales y reformados, se podía afirmar —para toda España— que las *decisiones gubernativas* sobre “términos municipales” correspondían, en todo caso, a las comunidades autónomas. Menos claridad había en relación con la competencia legislativa autonómica sobre la misma materia. Pues en algunos casos la competencia estatutaria sobre “alteraciones de términos municipales” aparecía como “exclusiva”, otras veces como “exclusiva, sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.18 de la Constitución”, y otras veces como “de desarrollo legislativo”. El Estado, al aprobar la LBRL no prestó especial atención a las diferencias estatutarias sobre la materia “alteraciones de términos municipales”. Por eso, el artículo 13 LBRL, al regular las bases del “régimen jurídico de la Administración local”, incluyó algunas —escasas— normas básicas sobre el régimen de fusiones y segregaciones. Es más, la Disposición Adicional 1.1 LBRL expresamente estableció que ciertas comunidades autónomas con competencia exclusiva sobre “alteraciones de términos municipales” se regían también por las normas básicas sobre fusiones y segregaciones del artículo 13 LBRL. Era claro, en la estructura legislativa de la LBRL, que el poder autonómico sobre “alteraciones de términos municipales”, en principio exclusivo, tenía por límites algunas (escasas) normas básicas estatales. Esto es, la competencia autonómica dejaba de ser verdaderamente exclusiva, al menos en el sentido estricto del término.

9. Cuestionada la opción legislativa estatal ante el Tribunal Constitucional, la STC 214/1989 optó por la *igualación sustancial* (no absoluta) del régimen competencial de todas las comunidades autónomas, identificando una competencia básica estatal sobre toda la materia “régimen local”, como subespecie del “régimen jurídico de las Administraciones Públicas” (artículo 149.1.18 CE). En lo que ahora importa —la planta municipal— la STC 214/1989 rechazó la alegada inconstitucionalidad de las reglas sobre segregación y fusión de municipios del artículo 13.2 y 3 LBRL. Ahora bien, la afirmación de que las normas básicas del artículo 13.2 y 3 LBRL son válidas, no se hace con la simultánea afirmación de que las competencias autonómicas sobre “alteración de términos municipales” (en muchos casos “exclusivas”) haya que entenderlas en todos los casos como competencias ordinarias “de desarrollo” de las bases estatales, o como simples competencias de ejecución administrativa. Más bien, el Tribunal Constitucional define las competencias estatutarias sobre “alteraciones de los términos municipales” como *concurrentes* con las competencias estatales (y no como compartidas según el esquema “bases más desarrollo”). Veamos.

a) En relación con la *segregación de municipios* (regulada en sus términos básicos por el artículo 13.2 LBRL), la STC 214/1989 afirma categóricamente que “no resulta en absoluto ilegítimo constitucionalmente, ni, por tanto, vulnerador de la competencia autonómica, que el Estado, con cobertura en el art. 149.1.18 CE de la Constitución, haya establecido esa exigencia mínima...” (FJ 8 a). Ahora bien, en ningún momento afirma la misma sentencia que la competencia autonómica sobre términos municipales sea de “desarrollo legislativo” de las bases estatales, o de simple ejecución. Más bien, el Tribunal Constitucional parece identificar una *conurrencia* entre una competencia autonómica (la de “alteración de términos municipales”) y la competencia básica estatal ex artículo 149.1.18 CE. Dice el Tribunal que “si bien este art. 13.2 de la LBRL irrumpe, tal como afirma la entidad recurrente, en el campo de la *organización territorial*, es incuestionable que con ello el Estado no se ha excedido de la competencia expresada en el art. 149.1.18 CE de la Constitución, puesto en relación con los arts. 137 y 140 de la misma norma fundamental, le corresponde a fin de regular los requisitos que con carácter

necesario deben reunir los municipios”. Si bien el tenor literal de la sentencia no permite conclusiones terminantes, sí es posible señalar que para el Tribunal el artículo 13.2 LBRL “irrumpe (...) en el campo de la organización territorial”. No se habla aquí de una competencia básica estatal y una competencia autonómica “de desarrollo” o “ejecutiva”, sino, más bien, de la concurrencia entre la competencia autonómica sobre “organización territorial” (léase “alteraciones de términos municipales”) y la competencia básica estatal sobre “régimen jurídico de las Administraciones Públicas (artículo 149.1.18 CE).

b) En relación con las *fusiones* municipales, que simplemente se prevén y promocionan en el artículo 13.2 LBRL, la STC 214/1989 toma directamente en consideración la competencia autonómica sobre “alteración de términos municipales”. Y dice que “en relación con las alteraciones municipales, sin perjuicio de lo dispuesto por el art. 148.1. y 2 de la Constitución, el Estado ostenta también competencia para fijar los criterios básicos a los que debe sujetarse el ejercicio de las correspondientes competencias autonómicas, y ello como resultado del juego combinado de los arts. 137, 140 y 149.1.18 de la Constitución, que obligan necesariamente a atribuir al Estado la regulación básica de su propia estructura”. Se observa aquí cómo la competencia estatal básica sobre “régimen local” (ex artículo 149.1.18 CE) no encuentra al otro lado una competencia autonómica “de desarrollo”, sino la competencia autonómica —frecuentemente exclusiva— sobre “alteraciones de términos municipales” que procede del artículo 148.1.2 CE.

10. Algunos Estatutos de Autonomía *modificados en los años noventa*, y por tanto posteriores a la STC 214/1989, volvieron a insistir en la distinción material entre “alteración de términos municipales” y “régimen local”. En parte de estos Estatutos reformados, se enuncia la competencia sobre “régimen local” como de desarrollo legislativo o como “exclusiva sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.18 CE”. Y junto a ello, se enuncia la competencia sobre “alteración de términos municipales” como exclusiva, sin más (por tanto, no con el apéndice de “sin perjuicio...”).<sup>6</sup> Es cierto que, junto a estos Estatutos, otros

---

<sup>6</sup> Véanse los siguientes preceptos estatutarios: artículo 30.3 y 4 EACan (reformado por Ley Orgánica 4/1996); artículos 10.2 y 11.2 EAIB (reformado por Ley Orgánica 3/1999); artículos

reformados en los años noventa han difuminado la diferenciación de la “alteración de términos municipales” respecto del régimen local,<sup>7</sup> pero que esto haya ocurrido en algunos Estatutos no empaña el dato normativo relevante de que en otros Estatutos se mantiene la diferente asignación de las dos materias, y que se califique a la competencia sobre “alteración de municipios” como exclusiva (sin más límites).

11. En esta situación se llegará a las *reformas estatutarias a partir de 2006*. En estos Estatutos se acentúa la distinción original entre “alteraciones de términos municipales” y “régimen local”, que como ya hemos visto arranca del propio artículo 148.1.2 CE y que originariamente fue trasladada, con tenores diferentes, a los Estatutos de Autonomía. En la mayor parte de los Estatutos reformados a partir de 2006 se va a distinguir entre, por un lado, la “organización territorial”, y, por otro lado, el “régimen local”.<sup>8</sup> La organización territorial se configura siempre como competencia exclusiva, sin más. En cambio el “régimen local” se enuncia de varias maneras: como competencia exclusiva autonómica “sin perjuicio del art. 149.1.18 CE”, o diferenciando dos submaterias dentro del “régimen local”, una de competencia exclusiva autonómica (sin más apéndices o límites), y otra de competencia compartida

---

26.1.2 y 27.1 EAM (reformado por Ley Orgánica 5/1998). Este último Estatuto, el madrileño, tiene la singularidad de que enuncia como competencia exclusiva (sin matices) no solo la “alteración de términos municipales”, sino, más precisamente, la “creación o supresión de municipios”.

<sup>7</sup> Así: artículos 10.2 y 11.2 EAAst, tras la reforma por Ley Orgánica 1/1999. Aunque estos preceptos del Estatuto asturiano diferencian el “régimen local” de la “alteración de términos municipales”, lo cierto es que en ambos casos configuran una competencia exclusiva “sin perjuicio del art. 149.1.18 de la Constitución”. El artículo 35.1.2 EAAr (reformado por Ley Orgánica 5/1996) configura una única competencia exclusiva sobre “régimen local”, sin perjuicio del artículo 149.1.18 CE. El artículo 32.1 EAC-LM (modificado por Ley Orgánica 3/1997) suprime la mención expresa a la “alteración de municipios”, y simplemente configura una competencia de desarrollo sobre “régimen local”. El artículo 8.1 EAExt (reformado por la Ley Orgánica 8/1994 y luego no alterado en este punto por la Ley Orgánica 12/1999) distingue entre “alteración de términos municipales” y “régimen local”, aunque en ambos casos la competencia autonómica es de desarrollo legislativo y ejecución.

<sup>8</sup> Artículos 151 y 160 EAC; artículos 59 y 60 EAA; artículo 71.5 y 6, y artículo 75.11 EAAr; artículos 70.1.4 y 71.1.1 EACyL; artículo 9.1.3 EAExt. Algo singular es el Estatuto (modificado) de la Comunidad Valenciana (49.1.8 EACV), que siguiendo el patrón anterior distingue entre “régimen local” (que se enuncia “sin perjuicio” del artículo 149.1.18 CE) y “alteraciones de los términos municipales” (materia sobre la que no se hace ninguna precisión). También el nuevo Estatuto balear tiene la singularidad (explicable por la particularidad del territorio insular) de que las competencias autonómicas son: exclusiva sobre “organización local” (no territorial) y compartida sobre “régimen local”: artículos 30.45 y 31.13 EAIB.

(de desarrollo legislativo de las bases estatales). La distinción entre “organización territorial” y “régimen local” no ha sido objetada en la STC 31/2010 sobre el Estatuto catalán. Recuérdese que el Estatuto catalán ha atribuido competencia exclusiva a la Generalitat sobre “organización territorial” (artículo 151 EAC). Y junto a ello, ha disociado la materia “régimen local” en dos bloques: uno de competencia exclusiva autonómica (artículo 160.1 y 3 EAC) y otro de competencia compartida con el Estado (artículo 160.2 EAC). Respecto de estas opciones estatutarias, la STC 31/2010 da por válida la distinción entre “organización territorial” y “régimen local”. Pero al mismo tiempo afirma que la competencia “exclusiva” sobre “organización territorial” ha de entenderse sin perjuicio de la competencia básica estatal ex artículo 149.1.18 CE (STC 214/1989, FJ 94).

12. El punto de llegada hoy, tras la compleja evolución del título competencial “alteración de términos municipales” y a tenor de la actual doctrina constitucional (que bien pudiera cambiar en el futuro), podría caracterizarse así: con carácter general, las comunidades autónomas disponen de una competencia específica (y frecuentemente exclusiva) sobre la planta municipal, bien enunciada como “alteración de términos municipales”, bien como “organización territorial”. Pero el Estado puede, si lo estima necesario, condicionar el ejercicio de esas competencias autonómicas mediante su competencia para establecer las “bases del régimen local” (artículo 149.1.18 CE). Esto es solo una posibilidad o facultad del Estado, pues nada le obliga a esa incidencia o limitación sobre las competencias autonómicas relacionadas con la planta municipal. En todo caso, a la vista de que el Estado puede limitar el ejercicio de la competencia autonómica específica sobre la planta municipal, será necesario perfilar cuáles son los límites del Estado a la hora de restringir, mediante normas básicas, el ejercicio de la competencia autonómica específica (y a menudo exclusiva) sobre la planta municipal.

### *2.3.1.b. Alcance material de las competencias autonómicas sobre “alteración de términos municipales” y “organización territorial”*

13. Aunque esta cuestión puede ser controvertida, consideramos que la expresión “alteración de municipios”, enunciada tanto en el artículo 148.1.2 CE como en la mayoría de los Estatutos de Autonomía, incluye las diversas formas de reorganización de la planta municipal que concluyen con la corrección de términos municipales: fusión, segregación y agregación de municipios. Esta comprensión amplia de la “alteración de términos municipales” era la tradicional en Derecho local español<sup>9</sup> y la que, unos años antes de la Constitución, ofrecía la Base 3.2 de la Ley de Bases del Régimen Local de 1975, que establecía que “los términos municipales pueden alterarse por incorporación, fusión, segregación y agregación”. Es cierto que el artículo 13.1 LBRL distingue la “alteración de términos municipales” respecto de la creación y supresión de municipios. Pero, a nuestro juicio, nada justifica una interpretación restrictiva de los Estatutos de Autonomía, respecto de la comprensión amplia que figura en los antecedentes legislativos de la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Téngase en cuenta que en caso de entenderse la “alteración de términos municipales” como algo distinto de la creación y fusión de municipios, las comunidades autónomas tendrían una competencia exclusiva sobre algo intrascendente: la alteración de municipios que se produce sin reforma del mapa municipal. Y, junto a ello, la mayoría de las comunidades autónomas carecerían de toda competencia (ni tan siquiera ejecutiva) sobre fusiones, agregaciones y segregaciones, pues ningún Estatuto de Autonomía (salvo el de la Comunidad de Madrid) contempla expresamente esa materia. Esto haría también absurda la propia regulación del artículo 13.1 LBRL, que contendría varias normas básicas sobre segregaciones y fusiones municipales que no

---

<sup>9</sup> Artículo 3 de la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870: “Los términos municipales pueden ser alterados: 1. Por agregación total a uno o varios términos colindantes; 2.º Por segregación de parte de un término, bien sea para constituir por sí o con otra u otras porciones municipio independiente, o bien para agregarse a uno o varios de los términos colindantes”. También el artículo 6 de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 establecía: “Los términos municipales pueden ser alterados: 1. Por segregación de parte o de uno de varios municipios para constituirse en otro independiente; 2. Por segregación total de un municipio a otro o fusión de varios, en ambos casos limítrofes; 3. Por segregación total de parte de un municipio para agregarse a otro limítrofe”. Los textos, en ORDUÑA REBOLLO, E. y COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la legislación de régimen local*, Iustel y Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2008.

podrían ser desarrolladas ni ejecutadas por la Comunidad Autónoma, ya que los Estatutos no habían reconocido competencia expresa alguna sobre creación y supresión de municipios (y recuérdese que las competencias autonómicas no derivan de las leyes estatales, sino de los Estatutos de Autonomía). Además, hay que tener en cuenta que la Disposición Adicional 1.<sup>a</sup> LBRL expresamente establece que el artículo 13 LBRL se aplicará en una serie de comunidades autónomas. Esta Disposición parte de la premisa implícita (pero incuestionable) de que las comunidades autónomas disponen de competencias propias sobre segregación y fusiones, y sobre estas competencias se proyectan precisamente las bases estatales del artículo 13 LBRL. A la vista de lo expuesto, tiene pleno sentido mantener una concepción amplia de la materia “alteraciones de términos municipales”, inclusiva de las fusiones, agregaciones, segregaciones y otras modificaciones realizadas sin alteración del mapa municipal. Así lo entendieron, desde luego, la Comunidad de Aragón, el Principado de Asturias y Cataluña, que aprobaron normas para la promoción de las fusiones municipales.<sup>10</sup> La misma opción hermenéutica aparece, a nuestro juicio, en la posterior STC 214/1989, que, al enjuiciar la regulación estatal de *fusiones* municipales (artículo 13.3 LBRL), afirma que “en nada restringe la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia en orden a las *alteraciones de términos municipales*” FJ 9 b).

14. Como ya se ha mencionado más arriba, en los Estatutos posteriores a 2006 (con la excepción del Estatuto valenciano) ha desaparecido la mención expresa a las “alteraciones de términos municipales”, y en cambio se ha incluido la competencia exclusiva sobre “organización territorial”. En cualquier caso, ninguna duda debe haber de que la nueva competencia autonómica sobre “organización territorial” incluye tanto la vertebración comarcal como, sin duda, la configuración del mapa municipal (y con ello las fusiones, agregaciones y

---

<sup>10</sup> Ley asturiana 10/1986, de 7 de noviembre, reguladora de la Demarcación Territorial de los Concejos del Principado de Asturias. En Cataluña la regulación de las fusiones y agregaciones parte del artículo 12 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña (actualmente, artículo 12 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña), y se desarrolla en el Decreto 140/1988, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Demarcación Territorial y Población de los entes locales. Véase también el Decreto aragonés 81/1988, de 24 de mayo, por el que se regula el régimen de ayudas para el fomento de la reestructuración municipal mediante incorporaciones y fusiones de municipios.



segregaciones de municipios). Aunque tras la STC 31/2010, sobre el Estatuto catalán (en especial, FJ 59), tampoco cabe ninguna duda de que esta nueva competencia, aun siendo exclusiva, *tiene por límite las normas básicas estatales* sobre régimen local dictadas por el Estado al amparo del artículo 149.1.18 CE (“bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”). Pero téngase en todo caso presente que la competencia autonómica exclusiva sobre “organización territorial” no es de mero desarrollo legislativo de las bases estatales. Es una competencia exclusiva que *concorre* con (y por tanto tienen su límite en) una competencia básica estatal.

### **2.3.2. Competencia estatal sobre “bases del régimen local”**

15. Ya se ha dicho más arriba que la jurisprudencia constitucional (SSTC 214/1989 y 31/2010) ha avalado una interpretación del artículo 149.1.18 CE conforme a la cual el Estado es competente para regular las “bases del régimen local” o de la “Administración local”. A tenor de esta jurisprudencia es claro que la competencia básica estatal puede condicionar o limitar el ejercicio de las competencias autonómicas sobre “alteración de términos municipales” o sobre “organización territorial”. En lo que sigue se trata, precisamente, de detallar cuál es el posible alcance de la competencia básica estatal en relación con la planta municipal, y su compatibilidad con las competencias autonómicas. Para ello se van a exponer, en primer lugar, cuáles son los límites intrínsecos de la competencia básica estatal; y luego se van a identificar sus límites extrínsecos (los que derivan de su concurrencia con títulos competenciales autonómicos). Se advierte, ya desde el principio, de la complejidad de esta labor hermenéutica, debido fundamentalmente a la diversidad funcional de los títulos competenciales autonómicos. Una vez expuestos en abstracto los límites de la competencia básica estatal sobre “régimen local”, se analizará qué concretas normas para la reforma de la planta municipal tienen cobertura en la competencia estatal.

### 2.3.2.a. Límites intrínsecos de las bases estatales sobre “régimen local”

16. De forma sucinta hay que empezar por recordar que todas las competencias básicas estatales tienen importantes límites intrínsecos. Las bases se definen por su relación o “diálogo” con las normas autonómicas de desarrollo. De ahí deriva la necesaria “autorrestricción” de la norma básica estatal. Se trata de que, como ha señalado de manera reiterada la jurisprudencia constitucional, cada Comunidad Autónoma con competencia de “desarrollo legislativo” disponga de un ámbito para sus propias opciones políticas.<sup>11</sup> De esta manera, el “desarrollo legislativo” no es el mero complemento reglamentario de una Ley, sino la opción político-legislativa de cada Comunidad Autónoma en el marco de una norma básica estatal. La exigencia constitucional de “autorrestricción” estatal se concreta en el criterio jurisprudencial de que las bases estatales se han de expresar, normalmente, a través de normas tendencialmente principales.

17. Aparte de los límites intrínsecos ya descritos, la competencia estatal específica sobre “bases del régimen local” presenta una configuración interna singular, pues permite distinguir entre un núcleo central (el régimen local protector de la autonomía local) y un ámbito secundario (el simple régimen local). En efecto, en la identificación del ámbito material principal de la competencia estatal sobre “Administración local”, el Tribunal Constitucional se ha apoyado en la conexión entre el artículo 149.1.18 CE y la garantía constitucional de autonomía local de los artículos 137 y 140 CE. En este sentido, la STC 214/1989 habla una y otra vez de “las bases conforme al art. 149.1.18 CE en relación con los arts. 137 y 140 de la misma” (por ejemplo: FFJJ 1; 4 A; y 8 B). Esta conexión entre un título competencial estatal y una garantía constitucional general (que se impone a todos los poderes públicos) podría ser objeto de crítica. En todo caso, y en lo que ahora importa, es claro que, conforme a la jurisprudencia constitucional actual, el núcleo central de la competencia estatal está en aquella parte del régimen local que guarda relación directa con la autonomía municipal (garantías competenciales

---

<sup>11</sup> Jurisprudencia constante desde la STC 32/1981, FJ 5. Entre muchas: SSTC 49/1988, FJ 6; 197/1996, FJ 5.

generales, prohibición de controles administrativos, potestades locales, etc.). Así lo señala expresamente la propia jurisprudencia constitucional en relación con las competencias municipales, al afirmar que “la ley básica estatal (...) si excede de lo necesario para garantizar la institución de la autonomía local habrá invadido competencias comunitarias y será, por ello, inconstitucional”.<sup>12</sup> Al núcleo central de la competencia básica estatal sobre “Administración local”—que se define por la conexión con la garantía constitucional de la autonomía local— acompaña un segundo ámbito material (como el referido a la organización administrativa local) que no guarda conexión directa con la garantía constitucional de autonomía local. En este segundo ámbito material la competencia básica estatal es menos intensa (precisamente por no guardar conexión directa con la garantía constitucional de autonomía local) y, por lo mismo, la posible regulación estatal ha de ser necesariamente muy reducida. En lo que afecta a este estudio, se puede anunciar ya que la ordenación de la planta municipal, en todo lo que no guarde directa relación con la autonomía de los municipios afectados, queda fuera del núcleo central de la competencia básica estatal sobre “régimen local”. Y, en consecuencia, esa posible regulación estatal ha de ser muy limitada y selectiva.

18. También, intentando perfilar los límites de la singular competencia básica estatal sobre “régimen local”, derivada del artículo 149.1.18 CE, hay que afirmar que las bases estatales no pueden en ningún caso absorber la *función ejecutiva* sobre la planta municipal. Esto supone que al Estado no le corresponde en ningún caso determinar la fusión o agregación de concretos municipios. La fusión o agregación de concretos municipios es una decisión ejecutiva siempre ajena a la competencia básica estatal. Este criterio aparece con claridad en la argumentación de la STC 31/2010, que considera competencia propiamente exclusiva de Cataluña “las *decisiones concretas* a través de las cuales la Generalitat determina, crea, modifica y suprime las entidades locales que han de componer dicha organización territorial, sin que

---

<sup>12</sup> STC 214/1989 FJ 4 b). Esta doctrina se reiterará luego en la STC 61/1997, FJ 25, y conducirá directamente a la declaración de inconstitucionalidad de un precepto (el artículo 109.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992) que definía competencias urbanísticas municipales en materia de planeamiento urbanístico general.

ello impida la plena virtualidad de las bases estatales ex art. 149.1.18 CE” (FJ 94). De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el Estado puede —si lo estima necesario— fijar algunos criterios y las garantías procedimentales de los municipios en cualesquiera procesos de reordenación territorial (reducción de la planta municipal). Luego veremos cuál puede ser la densidad normativa de esos criterios. Pero excede de la competencia estatal la *modificación directa* de la planta municipal. Es cierto que en algunas ocasiones el Tribunal Constitucional ha admitido que resoluciones administrativas singulares del Estado cumplan la posición constitucional de bases.<sup>13</sup> Ahora bien, en este punto hay que subrayar que la posibilidad de resoluciones administrativas “básicas” se ha enunciado por el Tribunal Constitucional siempre con carácter *excepcional* y vinculada a condicionantes muy específicos y restrictivos. Se trata, en todos los casos, de resoluciones únicas y aplicables de forma abstracta en toda España. Se trata, esto es, no de múltiples resoluciones administrativas de eficacia territorial limitada, sino de resoluciones con efecto uniforme en toda España. Ciertamente la STC 31/2010 declara que las bases establecidas por reglamento o mediante resoluciones administrativas no constituyen una excepción a una supuesta regla de principio que consideraría excepcionales las bases no establecidas mediante ley (FJ 60), sin embargo debe advertirse que en este mismo fundamento jurídico la sentencia también declara que el establecimiento de bases mediante ley es la forma que mejor se acomoda a la función estructural y homogeneizadora de las bases. Por lo dicho, resulta claro que el Estado no puede imponer directamente el mapa municipal (concretas fusiones o agregaciones de concretos municipios) al amparo de la competencia básica estatal sobre “régimen local”.

19. Dentro de los límites intrínsecos también hay que considerar el *carácter tendencialmente estable de las bases estatales*, enunciado en la jurisprudencia constitucional desde la STC 1/1982, FJ 1. Esta nota caracterizadora de las normas básicas puede tener especial relevancia en una materia, como la configuración de la planta local, que desde 1985 ha sido objeto de una muy limitada regulación estatal: el artículo 13 LBRL. Es claro que el Estado puede

---

<sup>13</sup> Así: SSTC 208/1999, FJ 4; 223/2000, FJ 11.

cambiar sus normas básicas, para albergar nuevos criterios políticos. Y también es claro que las leyes autonómicas contradictorias con nuevas normas básicas quedan desplazadas en su aplicación. Cabe, incluso, que en un momento concreto, y por simple oportunidad política, el Estado amplíe la extensión de su regulación básica respecto de la precedente. Es evidente que una eventual ampliación de las bases estatales afecta al campo propio de la competencia autonómica. Pues lo cierto es que las bases estatales tienen hoy una función delimitadora de las competencias autonómicas de desarrollo. El límite a la expansión de las bases no está en las bases existentes, sino en los límites intrínsecos y extrínsecos de la competencia básica estatal. Ahora bien, aceptado esto, también hay que considerar como *indicio racional de extralimitación estatal* —y por tanto de inconstitucionalidad— un cambio de regulación que no solo incorpore un nuevo criterio político, sino también una *nueva forma de entender el ámbito competencial de cada Comunidad Autónoma*. Una norma básica vigente durante 22 años (como el artículo 13 LBRL) estabiliza el sistema competencial diseñado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Genera, en este sentido, seguridad jurídico-competencial, amparada tanto por el artículo 9.3 CE como por el principio constitucional de autonomía política de las comunidades autónomas (artículo 2 y 137 CE). En consecuencia, aunque el cambio de bases es ciertamente posible (pues nada justifica la petrificación de la política legislativa en un Estado), su hipotético efecto expansivo afecta a la legislación autonómica. Y esta afectación no es constitucionalmente irrelevante. Es cierto que el principio de seguridad jurídica (y su especie, el principio de conservación de la ley) no goza de la fortaleza constitucional suficiente como para impedir una renovación expansiva de las bases estatales. Pero dado que están en juego otros bienes constitucionales, como son la seguridad jurídica (artículo 9.3 CE) y la autonomía política de las nacionalidades y regiones (artículo 2 CE), sí se puede sostener que, al igual que en otros casos donde están en juego principios constitucionales sobre organización territorial, la modificación expansiva de las bases ha de hacerse “con razón suficiente”.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> En este sentido, STC 32/1981, FJ 4. Esta exigencia de “razón suficiente” se formuló en relación con el ámbito funcional de las comunidades autónomas, frente a leyes autonómicas que pretendían su vaciamiento. Salvadas las diferencias de supuestos, lo relevante de esa jurisprudencia es la estructura ponderativa en la que se basa el juicio: la ley (en aquel caso,

### 2.3.2.b. Límites extrínsecos de las bases estatales

20. Como ya se ha explicado antes, la competencia básica estatal sobre “régimen local” no encuentra enfrente una competencia autonómica uniforme sobre “desarrollo legislativo” de las bases estatales, sino, más bien, diversos títulos competenciales, unos exclusivos y otros de desarrollo, sobre “alteración de términos municipales” o sobre “organización territorial”. Esta peculiar situación competencial dota de una especial complejidad a la materia. La lealtad hermenéutica a la Constitución, y a su explícita aceptación de diversidad competencial en los distintos Estatutos de Autonomía,<sup>15</sup> impide menospreciar el tenor literal de la mayoría de los Estatutos de Autonomía y considerar, de forma reduccionista, que la reforma del mapa municipal es un aspecto más del “régimen local”, y que en esa medida todas las comunidades autónomas disponen de una simple competencia de “desarrollo legislativo” de las bases estatales. Resulta más leal con la Constitución —y con los Estatutos de Autonomía— una solución distinta para la asimetría competencial. El punto de partida consiste en reafirmar que, conforme a la jurisprudencia constitucional actual (STC 31/2010, FJ 59), los Estatutos de Autonomía no pueden impedir el pleno despliegue de las competencias estatales. En consecuencia, la existencia de competencias autonómicas “exclusivas” sobre “alteración de términos municipales” o sobre “organización territorial” no impide el ejercicio pleno de la competencia básica estatal sobre “Administración local”, con los importantes límites intrínsecos que ya hemos señalado antes. Ahora bien, sin perjuicio de esto, y a la vista de que algunas comunidades autónomas efectivamente disponen de competencias exclusivas sobre la planta municipal (y otras comunidades solo de competencias “de desarrollo”), una forma óptima de casar la diversidad competencial puede consistir en que el Estado, en ejercicio de su competencia básica ex artículo 149.1.18 CE, establezca dos tipos de normas sobre la planta municipal: unas muy restringidas (y aplicables

---

autonómica) puede modificar el *statu quo* competencial (allí, el de las provincias), pero la existencia de una garantía constitucional (de autonomía local) exige que esa reforma sacrifique lo menos posible (esto es, ponderadamente) el principio de autonomía local. Véanse también las SSTC 214/1989, FJ 13 C), y 109/1998, FJ 2.

<sup>15</sup> Así, a nuestro juicio: SSTC 247/2007, FJ 10, y 31/2010, FJ 57.

a todas las comunidades autónomas), y otras más amplias, solo aplicables a aquellas comunidades autónomas con competencias únicamente de desarrollo legislativo sobre “alteraciones de términos municipales” u “organización territorial”. Veamos.

21. Caben, en primer lugar, unas *bases muy restringidas* que pueden limitar o condicionar selectivamente el ejercicio de todas las competencias autonómicas —tanto exclusivas como de desarrollo— sobre “alteraciones de términos municipales” y sobre “organización territorial”. Esas bases estatales incidirían simétricamente sobre todas las competencias autonómicas, pero no convertirían la regulación autonómica en el *desarrollo* de la legislación estatal. En otros términos, la política territorial sería autonómica, aunque encontraría su límite en normas básicas estatales. En aquellas comunidades con competencia exclusiva sobre “alteraciones de términos municipales” u “organización territorial”, la competencia básica estatal entraría en relación de concurrencia con la competencia autonómica. Esta concurrencia de una competencia básica estatal con una competencia exclusiva autonómica, es frecuente en la jurisprudencia, y no ha llevado a la reducción de la competencia autonómica al mero “desarrollo legislativo”. Más bien, la articulación competencial ha consistido en considerar la plenitud de la competencia autonómica exclusiva, y reconocer, simultáneamente, que las bases estatales pueden “incidir limitadamente” sobre la competencia autonómica.<sup>16</sup>

22. Junto a las anteriores, el Estado también podría dictar otras *normas básicas de mayor alcance*, aplicables solo a aquellas comunidades autónomas que tienen atribuidas competencias limitadas (solo de desarrollo legislativo) sobre “alteraciones de términos municipales” u “organización territorial”. En este caso el límite de las normas básicas estatales estaría en la posibilidad de políticas propias de planta municipal de cada Comunidad, y en el respeto a la función ejecutiva autonómica. Hay que precisar, en todo caso, que estas bases estatales amplias son simplemente una posibilidad legislativa, no una necesidad. En términos de oportunidad podría ser más recomendable que el Estado limitase su regulación básica a la incidencia selectiva, restringida y

centrada en el núcleo central de su materia competencial (la garantía de la autonomía local).

### *2.3.2.c. Alcance de una posible intervención estatal en la reforma de la planta municipal*

23. Conforme a lo expuesto, la competencia básica estatal sobre “régimen jurídico de la Administración local” (artículo 149.1.18 CE) permite una intervención estatal muy limitada cuando su regulación pretende ser de aplicación en toda España, esto es, tanto en las comunidades autónomas con competencia exclusiva sobre “alteraciones de términos municipales” y “organización territorial” como en las comunidades con competencia de desarrollo legislativo sobre las mismas materias.

24. Hasta hoy, la LBRL ofrece una opción política clara del Estado en relación con la planta municipal: *protección de los municipios* en los procedimientos que les afectan y *contención* del número de municipios. Esto se manifiesta en tres tipos de normas básicas, las tres en el artículo 13 LBRL. Está, de un lado, la norma que garantiza la audiencia de los municipios afectados y un dictamen consultivo en todos los procedimientos de creación o supresión municipales (artículo 13.1 LBRL). Está, en segundo lugar, la norma que trata de evitar las segregaciones municipales (artículo 13.2 LBRL); y está, por último, la norma que autoriza al Estado a promover la fusión de municipios, sin más precisiones (artículo 13.3 LBRL). Hasta aquí llega la regulación básica del Estado. Se observa que la opción legislativa estatal se halla más centrada en la garantía de la *autonomía local* y en la *no ampliación del número de municipios* (para lo que da reglas concretas) que en la reducción del mapa municipal (para lo que solo ofrece una norma principal). Una regulación como la descrita puede, conforme a la actual jurisprudencia constitucional, encajar en la competencia básica estatal sobre régimen local. Las garantías de audiencia e informe consultivo previo (artículo 13.1 LBRL) se inscriben en el núcleo principal de la competencia estatal (la garantía de la autonomía local). También el artículo 13.2 LBRL, que fija criterios restrictivos para las posibles segregaciones,

---

<sup>16</sup> SSTC 61/1997, FJ 6 b); 164/2001, FJ 4; 223/2000, FJ 4, entre otras.



conecta directamente con el núcleo central de la competencia básica estatal, toda vez que pretende asegurar la viabilidad funcional de los nuevos municipios (y por tanto su autonomía real) y proteger a los municipios existentes frente a posibles desgajes de partes de su término municipal. Por último, el artículo 13.3 LBRL, a decir del Tribunal Constitucional, también tiene conexión de sentido con la autonomía local, por lo que estaríamos asimismo dentro del núcleo central de la competencia estatal (sobre esto se volverá más adelante). Ninguna duda hay de que el Estado podría modificar la regulación básica del artículo 13 LBRL, pero, como ya se dijo antes, si las nuevas bases se expanden sobre ámbitos hasta ahora regulados por las comunidades autónomas, las nuevas bases estatales deben contar con “razón suficiente”. Esto es tanto como una llamada al rigor en la *justificación económica o de eficiencia* que justifique la nueva regulación sobre fusiones o agregaciones de municipios.

25. Vista la posibilidad de que el Estado modifique la regulación básica estatal del artículo 13 LBRL, aun con la necesidad de que esa reforma sea siempre “con razón suficiente”, hay que considerar qué concretas formas de reducción de la planta municipal pueden quedar amparadas por la competencia estatal sobre “bases del régimen jurídico de la Administración local” (artículo 149.1.18 CE) sin sacrificar desproporcionadamente las competencias autonómicas exclusivas sobre “alteración de términos municipales” u “organización territorial”. En lo que sigue vamos a distinguir entre la reducción de la planta municipal en forma imperativa y otra voluntaria-incentivada.

26. Empecemos por la reducción imperativa de la planta municipal. Como ya se ha dicho más arriba, la competencia básica estatal ex artículo 149.1.18 CE en relación con la planta municipal es limitada. Tanto por su delimitación intrínseca (que identifica como núcleo fundamental de la competencia la garantía de la autonomía local) como por la necesaria cohesión de la competencia básica estatal con las competencias autonómicas (frecuentemente exclusivas) sobre “alteraciones de términos municipales” o sobre “organización territorial”. Pues bien, el carácter limitado de la competencia básica estatal se expresa con especial claridad en relación con las fusiones imperativas. Tanto porque en

general las políticas de fusión no guardan relación directa con el núcleo central de la competencia estatal (la garantía de la autonomía local), como por la concurrencia de competencias especiales y exclusivas autonómicas (sobre “alteraciones de términos municipales” y sobre “organización territorial”) Al punto de que, como en seguida se verá, tales fusiones quedan casi por entero fuera de la competencia estatal. Esta idea de principio se desglosa a continuación en relación con las formas concretas (e hipotéticas) de fusión imperativa:

a) En primer lugar, hay que descartar que el Estado pueda *determinar directamente* los concretos municipios fusionados o agregados. Es esta una decisión intrínsecamente ejecutiva que no tiene amparo en la competencia básica estatal (STC 31/2010, FJ 94). Una hipotética relación legal de municipios fusionados o agregados supondría el vaciamiento de la competencia ejecutiva autonómica sobre organización territorial o régimen local. Y aunque, como ya se ha dicho, es cierto que en ocasiones la jurisprudencia ha considerado la licitud de, incluso, resoluciones administrativas “básicas” (lo que haría pensar que quien dispone de una competencia básica puede bloquear la competencia ejecutiva autonómica), lo cierto es que esa autorización ha sido excepcional y siempre limitada a resoluciones de aplicación uniforme en toda España (este es precisamente el sentido de su homologación a una base normativa). En el caso que nos ocupa, el de las fusiones o agregaciones imperativas, no hay ninguna razón que justifique la neutralización de la competencia ejecutiva autonómica. Téngase en cuenta que, en relación con la organización territorial, la competencia ejecutiva autonómica únicamente consiste en la adopción de decisiones concretas de segregación, fusión o agregación. En consecuencia, una eventual reducción de la planta local directamente en la ley supondría privar a la Comunidad Autónoma de la única manifestación relevante de su competencia ejecutiva. Un vaciamiento de estas características no tiene amparo en la jurisprudencia constitucional.

b) En segundo lugar, tampoco es posible que el Estado, al amparo de su competencia básica sobre “régimen jurídico de la Administración local” (artículo

149.1.18 CE), establezca directamente *uno o varios criterios inmediatos y determinados de supresión de municipios*. Un criterio directo y terminante en la ley vaciaría casi por completo tanto la competencia autonómica legislativa (exclusiva o “de desarrollo”) como la competencia autonómica ejecutiva. En efecto, la fijación de un criterio concreto y terminante de supresión imperativa en la Ley básica estatal supondría que el desarrollo legislativo autonómico solo podría ser ya procedimental u organizativo, no político. En tal caso, las comunidades autónomas no podrían desarrollar la planta municipal de su territorio, se limitarían a reglamentar la definición de la planta municipal acordada por el Estado. A falta de un ámbito para la opción política territorial de cada Comunidad Autónoma, la regulación estatal contendría un sacrificio desproporcionado (y con ello inconstitucional) de las competencias autonómicas.

c) Se puede considerar, como hipótesis, la posibilidad de que la Ley básica estatal no fije un criterio de supresión inmediato, concreto y cerrado. Sino que fije, más bien, un *criterio abierto* o, también, un criterio cerrado pero *susceptible de excepciones*. Es dudoso que la competencia estatal sobre “régimen local”, cuyo eje fundamental es la garantía de la autonomía local, pueda amparar criterios normativos concretos sobre fusiones o agregaciones. Pues los hipotéticos criterios estatales de fusión tendrían por objeto la configuración de la planta municipal, más que la garantía de la autonomía municipal. En la hipótesis de que el Estado pueda establecer criterios directos de fusión municipal, solo serían aceptables en la medida en que respetaran suficientemente la competencia autonómica exclusiva sobre “alteración de términos municipales” o sobre “organización territorial”. Esto exige que el enunciado de los criterios sea muy abierto o con amplio poder de excepción para las comunidades autónomas. Piénsese en una norma como la siguiente: “en cada Comunidad Autónoma se fusionarán o agregarán los municipios con población inferior a 5.000 habitantes, salvo en los supuestos objetivos que defina cada Comunidad”. Una posibilidad como la enunciada incluye una opción estatal directa y una posibilidad de excepción autonómica. La posibilidad de excepción autonómica es lo suficientemente amplia como para que sea reconocible una política de planta municipal propia en cada

Comunidad. Y por otro lado, la regulación autonómica está parcialmente condicionada, porque solo puede eludir la supresión de unos municipios concretos si la ley fija concretas causas de excepción a la regla general. Con estas precisiones sería aceptable, pues, que el Estado fijase criterios generales para promover la fusión de municipios en todas las comunidades autónomas.

d) Más cobertura competencial tiene el Estado si, en lugar de normas concretas y terminantes, se sirve de *normas principales*. Por ejemplo, una norma que estableciese que “serán objeto de fusión o agregación aquellos municipios que, por insuficiente capacidad de gestión, no puedan gestionar las competencias que les atribuyen las leyes del Estado y de cada Comunidad Autónoma”. Una norma como la anterior no presenta estructura condicional (supuesto de hecho-consecuencia jurídica), sino principal: impone un objetivo, pero alcanzable por distintas vías y con diferentes intensidades. Las normas principales, en la medida en que permiten un amplio margen de opción política territorial para cada Comunidad Autónoma, son idóneas para la formulación de reglas básicas respetuosas con las competencias autonómicas sobre “alteración de términos municipales” y “organización territorial”.

27. La segunda forma de hipotética intervención estatal en la planta municipal consiste en incentivar o fomentar la *fusión voluntaria* de municipios. La jurisprudencia constitucional actual, expresada en la STC 214/1989, FJ 9, ha admitido que el Estado puede fomentar la fusión de municipios (al menos en la forma muy limitada en que actualmente hace el artículo 13.3 LBRL). De acuerdo con esta sentencia, son posibles tanto las medidas de fomento de las fusiones dirigidas a los propios municipios, como las dirigidas a las comunidades autónomas (para estimular políticas autonómicas de fusiones). Esta jurisprudencia expresa con claridad el carácter “bifronte” de los municipios, que según la propia STC 214/1989 se relacionan directamente tanto con el Estado como con sus comunidades autónomas. En su argumentación, el Tribunal considera que la promoción de las fusiones municipales está en conexión con la garantía constitucional de autonomía local (artículos 137 y 140 CE). A nuestro juicio, no está ni mucho menos claro dónde está la conexión entre la autonomía local y una política en sí misma destinada

a promover la desaparición de municipios. De hecho, en la jurisprudencia constitucional de otros países (así, en especial, en la jurisprudencia de los tribunales constitucionales de los *Länder* alemanes), la autonomía local ha actuado siempre como límite a las políticas de fusión, no como su fundamento. Dicho esto, en la jurisprudencia española actual es innegable que una hipotética política estatal de fusiones cae en el núcleo central de la competencia básica estatal sobre “régimen local”. Sin perjuicio de esto, el propio Tribunal Constitucional reconoce en la misma STC 214/1989 que la competencia básica estatal colinda y tiene su límite en las competencias autonómicas sobre “alteración de términos municipales”, de ahí que expresamente recuerde que, en última instancia, “al órgano autonómico competente corresponderá decretar [las fusiones], de acuerdo con la regulación de la propia Comunidad...” (FJ 9). Dicho esto veamos ahora más en detalle cuáles son los límites externos de la facultad estatal de promocionar la fusión voluntaria de municipios. Estos límites resultan de la concurrencia de la competencia básica estatal con las competencias autonómicas — frecuentemente exclusivas— sobre “alteración de términos municipales” y “organización territorial”.

a) El incentivo económico de las fusiones o agregaciones municipales sin duda que afecta a la política territorial de cada Comunidad Autónoma; no solo a su planta local, sino también, incluso, a la estructura de la Administración autonómica periférica. Esta “afección” sugiere la necesidad de que el fomento de las fusiones o agregaciones no impida una política territorial propia de cada Comunidad Autónoma. Este equilibrio queda asegurado si se tiene en cuenta que un eventual “plan estatal de incentivos” en ningún caso puede suplantar la competencia autonómica para fijar criterios normativos para las fusiones o agregaciones, y la competencia ejecutiva para acordar cada concreta supresión y creación de municipios. Esto es: si bien el Estado puede incentivar la fusión de municipios (mediante medidas económicas o ayudas técnicas), *cada concreta fusión ha de acordarse por cada Comunidad Autónoma* conforme a los posibles criterios básicos estatales y los criterios de organización territorial de cada Comunidad.

b) En segundo lugar, en la hipótesis de que el incentivo de las fusiones se concrete en beneficios económicos o subvenciones a los municipios fusionados, hay que tomar en consideración la doctrina constitucional sobre la financiación estatal de tareas ajenas. Tal y como tiene reiteradamente declarado el Tribunal Constitucional, el poder de gasto no es una competencia en sí mismo, sino un instrumento para el ejercicio de competencias propias. Por eso, en principio el Estado solo puede subvencionar proyectos o tareas encuadrables en sus títulos competenciales. Cuanto más intensa sea la competencia estatal, también mayor será el poder de subvención de concretos proyectos o tareas (por todas: STC 13/1992, FJ 7). En el caso de la planta municipal el Estado dispone de una competencia únicamente básica (artículo 149.1.18 CE) y además intrínsecamente limitada. A partir de un título competencial básico y limitado es constitucionalmente posible, en principio, que el Estado ofrezca ayudas o subvenciones como medida de fomento de las fusiones o agregaciones voluntarias de municipios. Pero dado lo limitado de la competencia ex artículo 149.1.18 CE, y siguiendo las pautas de la STC 13/1992, FJ 8 b), el Estado solo puede “consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos generales, especificando su destino hasta donde alcance su competencia y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento (...) pero siempre que deje un margen a las comunidades autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y completar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas”. Y junto a esto, “la gestión de estos fondos corresponde a las comunidades autónomas...”. Es cierto que, excepcionalmente, la STC 13/1992, FJ 8 d), también prevé que en algunos casos, incluso estando presente una competencia autonómica exclusiva, el Estado puede centralizar la gestión de las subvenciones. Mas esto solo es posible cuando “resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional...”. Dicho esto, no resulta fácil de entrada identificar una razón objetiva que haga “imprescindible” la gestión centralizada de las ayudas estatales. En consecuencia, lo constitucionalmente adecuado será el hipotético fomento de las fusiones por el Estado únicamente mediante criterios objetivos abiertos, generales y

compatibles con excepciones territoriales, a lo que ha de seguir la concreción o integración de esos criterios mediante leyes autonómicas y, finalmente, la gestión territorializada (autonómica) de todas las subvenciones en cada Comunidad.

### **2.3.3. Competencia estatal sobre “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”**

28. En el contexto actual, las propuestas de reducción de la planta municipal se justifican por razones económicas: el exceso de gasto público que la extensa planta municipal supuestamente proyecta sobre los presupuestos públicos. Esto podría hacer pensar en una activación de la competencia estatal sobre “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (artículo 149.1.13 CE). Hasta hoy, la jurisprudencia constitucional ha aceptado una comprensión horizontalmente amplia de este complejo título competencial estatal, casi sinónimo de “bases de la economía”. Ahora bien, también de la propia jurisprudencia resultan numerosas cautelas que tratan de evitar que un título transversal y potencialmente muy expansivo acabe por dejar sin sentido los listados estatutarios de competencias. Por un lado, de la jurisprudencia constitucional resulta que el objeto característico de esta materia es la actividad económica privada (STC 1/1982, FJ 1), y no por tanto el ahorro en el gasto público. Además, la jurisprudencia constitucional ha considerado que, con carácter general, el título competencial del artículo 149.1.13 CE no puede actuar en materias definidas y precisas que los Estatutos de Autonomía han atribuido expresamente a la competencia autonómica. Es el caso, por ejemplo, de urbanismo: sin negar que la actividad urbanística tiene gran relevancia para la economía general, la existencia de un título competencial exclusivo de todas las comunidades autónomas (urbanismo) impide que el Estado apruebe leyes sobre urbanismo y régimen del suelo, ni siquiera con el objetivo declarado de conseguir avivar la actividad económica en el sector urbanístico.<sup>17</sup> Si bien no

---

<sup>17</sup> STC 61/1997, FFJJ 24 d) y 36, y STC 164/2001, FJ 9.

faltan ejemplos de una interpretación extensiva de la competencia estatal ex artículo 149.1.13.<sup>18</sup>

29. Por lo que se refiere a la planta municipal, fácilmente se puede considerar que la competencia estatal ex artículo 149.1.13 CE no puede justificar una política estatal de reducción, fusión o agregación de municipios. Aun aceptando la hipótesis de que el número de municipios (sobre todo, de pequeños municipios) pudiera ser económicamente insostenible, no se dan los elementos mínimos para que el artículo 149.1.13 dé cobertura a una eventual reforma de la planta municipal. De un lado, no estamos aquí ante ninguna actividad económica que pueda ser objeto de “planificación” o intervención estatal. De otro lado, la planta municipal es una materia claramente encuadrada en las competencias autonómicas sobre “alteración de términos municipales”, “organización territorial”, y —a lo sumo— en la competencia básica estatal sobre “régimen local”. En consecuencia, existiendo un encuadre competencial preciso para la ordenación del mapa municipal, no tiene cabida la invocación de un título competencial genérico y transversal como es el de “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”. Esta respuesta categórica vale por igual para cualquier forma de reducción de la planta municipal: tanto para la que hemos denominado “imperativa” como para la “reducción voluntaria-incentivada”.

#### **2.3.4. Competencia básica estatal sobre “régimen de la financiación local”**

30. Según una jurisprudencia estabilizada en la STC 233/1999, el régimen de financiación municipal es, con carácter general, un aspecto más del “régimen jurídico de las Administraciones Públicas” (artículo 149.1.18 CE), y por tanto una competencia compartida por el Estado y las comunidades autónomas según el esquema “bases más desarrollo”. Como excepción, el aseguramiento de la autonomía local a través de recursos financieros suficientes sería competencia exclusiva del Estado, encuadrada en el título de “Hacienda general” (artículo 149.1.14 CE). Luego veremos el juego que para la reforma de

---

<sup>18</sup> Así, en materia de vivienda de protección pública (STC 152/1988, FJ 4); o en promoción del turismo (STC 75/1989, FJ 3).



la planta municipal puede dar el título competencial sobre Hacienda general. Ahora nos vamos a centrar en las competencias sobre “régimen financiero municipal” ordenadas por el artículo 149.1.18 CE.

31. La competencia básica estatal sobre “régimen financiero local” no guarda ninguna relación directa con lo que hemos llamado “reducción imperativa” del mapa municipal. Simplemente, porque la supresión o agregación obligatoria de municipios nada dice sobre la financiación municipal, sino, a lo sumo, sobre el gasto público global. Distinta puede ser la consideración de la aquí llamada “reducción voluntaria incentivada” de municipios. Lo que se plantea entonces es la posibilidad de que el Estado ofrezca una financiación de estímulo a municipios que voluntariamente se fusionen o agreguen a otros de mayor escala. Hay que plantear que esta posibilidad no se plasmaría en una previsión de transferencia financiera selectiva en una Ley anual de presupuestos (pues una simple transferencia anual difícilmente puede ser incentivo de una decisión voluntaria de tal trascendencia como la desaparición misma de un municipio). El modelo de norma incentivadora sería una previsión expresa de financiación reforzada para todos los municipios a partir de un determinado segmento de población; o, combinado con esto, una fórmula de financiación específica y favorecida para los municipios que resulten de la fusión o agregación de otros existentes, siempre que de tales operaciones se alcance un determinado nivel de población.

### **2.3.5. Hacienda general**

32. La competencia estatal exclusiva sobre “Hacienda general” (artículo 149.1.14 CE) tiene un amplio alcance en relación con el sistema de ingresos municipales. Tal y como tiene reiterado la jurisprudencia constitucional, el Estado puede aprobar normas para los ayuntamientos “cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el art. 142 CE, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocida en los arts. 137, 140 y 141

CE”.<sup>19</sup> Toca ahora comprobar en qué medida este título competencial puede amparar una regulación estatal que incentive económicamente las fusiones o agregaciones. Dos supuestos se van a contemplar diferenciadamente: el otorgamiento de subvenciones específicas para fomentar las fusiones; y la creación de un sistema de financiación favorecido para los municipios que se fusionen.

33. Consideremos, en primer lugar, la posibilidad de subvenciones o beneficios económicos específicos para los municipios que efectivamente se fusionen. Ejemplos de esta forma de fomento de las fusiones se encuentran en la legislación autonómica.<sup>20</sup> Esta forma de incentivo económico de las fusiones no está amparada por la competencia estatal ex artículo 149.1.14 CE. Hay que recordar, en primer lugar, que la jurisprudencia ha considerado que la competencia exclusiva estatal sobre “Hacienda general” debe ser interpretada de forma estricta en materia local, para evitar así un posible vaciamiento de la competencia autonómica sobre “régimen local” (STC 233/1999, FJ 4). Dicho esto, dos son los argumentos para excluir las subvenciones de promoción de las fusiones respecto de la materia competencial “Hacienda general”. En primer lugar, la competencia estatal sobre Haciendas locales (ex artículo 149.1.14 CE) tiene como fin característico la “salvaguarda de la suficiencia financiera” de las entidades locales. La expresión cabal de esta competencia es el sistema completo de ingresos municipales (tributarios y transferencias) contenido en los artículos 56 y ss. de la Ley de Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004). Pero allí donde la financiación municipal no tiene por objeto la suficiencia financiera —sino la consecución de objetivos políticos del Estado— ya no es invocable el título competencial del artículo 149.1.18 CE. No caben en la competencia estatal las posibles subvenciones cuyo fin no sea la “suficiencia financiera”, sino la promoción de las fusiones voluntarias.

---

<sup>19</sup> SSTC 96/1990, FJ 7; 237/1990, FJ 6; 331/1992, FFJJ 2 y 3; 171/1996, FJ 5; 233/1999, FJ 4.

<sup>20</sup> Así, artículo 2 s) del Decreto aragonés 81/1988, de 24 de mayo: “Las incorporaciones y fusiones de municipios gozarán de los siguientes beneficios: a) Una cuota de fusión o incorporación que se satisfará por cada uno de los municipios originarios y cuya cuantía para los expedientes que se promuevan en 1988 será no inferior a cinco millones ni superior a diez millones de pesetas, atendiendo para determinación concreta el número de habitantes, territorio y demás circunstancias de cada caso...”.

34. También hay que considerar, en segundo lugar, un posible sistema especial de financiación para los municipios que se fusionen o agreguen. En la actualidad, los artículos 111 y 112 de la Ley de Haciendas Locales establecen un sistema especial de financiación para las capitales de provincia y de comunidades autónomas y para los municipios de más de 75.000 habitantes. Consiste este sistema especial en una pequeña participación en los rendimientos de varios impuestos estatales. A partir de este precedente se podría considerar la posibilidad de que el Estado estableciera una financiación especial para los municipios que accedan a fusionarse. Esta financiación especial es posible siempre y cuando no se articule a partir del hecho mismo de la fusión, sino tomando en consideración las características objetivas de los municipios resultantes de la fusión. Pues, tal y como ya se ha dicho, una ayuda financiera específica y directa para promover la fusión municipal es política territorial (no simple garantía de la “suficiencia financiera” municipal), por lo que no es reconducible a la competencia estatal sobre “Hacienda general” (artículo 149.1.14 CE). Sí es competencialmente posible, en cambio, que el Estado establezca una financiación especial y favorecida de municipios con ciertas *características objetivas* (como un mínimo de población) que se dan en algunos municipios, y a las que otros pueden acceder por fusión o agregación.

## 2.4. El mapa comarcal

---

35. En sus *versiones originarias*, varios Estatutos de Autonomía previeron expresamente la posible existencia de entidades territoriales distintas de los municipios y las provincias. Estas previsiones respondían a la expresa previsión del artículo 152.3 CE. En todos los casos, la creación de esas entidades locales, comarcas o entidades metropolitanas, quedaba reservada a cada Comunidad Autónoma, unas veces como competencia exclusiva expresa,<sup>21</sup> otras veces mediante una reserva de ley a favor de la

---

<sup>21</sup> Artículos 27.2 y 40 EAG; artículo 9.1, en relación con el artículo 5 EALR; artículo 11 a), en relación con el artículo 3.1 EARM.

correspondiente Asamblea legislativa autonómica,<sup>22</sup> y finalmente, en algunos casos, aunque solo se mencionaba la posible existencia de comarcas y áreas metropolitanas, implícitamente estaba claro —por la simple interpretación estatutaria conforme al artículo 152.3 CE— que su creación correspondía a la Comunidad Autónoma.<sup>23</sup> De todas las comunidades autónomas, solo dos han desarrollado plenamente su competencia para la creación de comarcas: Aragón y Cataluña. La Comunidad de Castilla y León ha creado únicamente la comarca de El Bierzo. Sobre esta situación de partida, las *reformas estatutarias a partir de 2006* han consolidado la competencia autonómica exclusiva sobre la planta comarcal o supramunicipal.<sup>24</sup>

36. La competencia exclusiva autonómica sobre la planta comarcal o supramunicipal no ha impedido cierta incidencia reguladora del Estado sobre el régimen jurídico de las comarcas (aunque no sobre su planta). La competencia estatal sobre “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas” (artículo 149.1.18 CE) ha sido interpretada en el sentido de permitir al Estado incidir sobre todas las entidades locales, y entre ellas también se cuentan las comarcas. De hecho, el Estado ya dictó algunas (pocas) normas básicas sobre las entidades locales distintas de los municipios y provincias: los artículos 3.2 b) y 42 LBRL para las comarcas, y los artículos 3.2 c) y 43 LBRL para las áreas metropolitanas. Ahora bien, según declaró primero la STC 179/1985, FJ 2, y luego la STC 214/1989, FJ 4, la competencia estatal básica sobre las entidades locales internas de cada Comunidad (como las comarcas) es especialmente reducida. Según la STC 214/1989 las comarcas (entre otras) son “entidades con un fuerte grado de “interiorización” autonómica”, y esto actúa como límite directo a la competencia básica estatal ex artículo 149.1.18 CE. Esta interiorización es manifiesta ya en el propio artículo 152.3 CE. Habría que considerar, entonces, que rigen aquí no solo los límites intrínsecos ya mencionados más arriba en relación con los municipios, sino, incluso, un límite

---

<sup>22</sup> Artículo 5.1 y 3 EAC; artículo 5 EAA; artículo 36 EACant; artículo 46.1 EACV; artículo 5 EAAr; artículo 29.2 EAC-LM; artículo 2.2 EAExt; artículo 3.3 EAM; artículo 19.3 EACyL.

<sup>23</sup> Así: artículo 6.1 y 3 EAAs.

<sup>24</sup> Artículos 90, 92, y 151 a) y b) EAC; artículos 59, 89.1 y 97 EAA; artículos 5 y 71.6 EAAr; artículos 43, 46 y 70.1.4 EACyL; artículos 9.3, 57 y 58 EAExt.

intrínseco aún más cualificado, el que resulta de la consideración de las comarcas como entidades locales “internas” de cada Comunidad Autónoma.

37. Así pues, dada la “interiorización” autonómica y el muy limitado alcance de la competencia estatal ex artículo 149.1.18 en relación con las comarcas, habría que afirmar que *el Estado no puede actuar sobre la planta comarcal* de ninguna Comunidad. A lo sumo puede establecer, tal y como dispone el actual artículo 42.2 LBRL, algunos límites negativos en la facultad de configuración de la planta comarcal, con el objetivo de garantizar los intereses de los municipios susceptibles de agrupación en una comarca (STC 214/1989, FJ 13 c). En consecuencia, el Estado no dispone de competencia alguna ex artículo 149.1.18 CE para definir el mapa comarcal de una Comunidad Autónoma, y por tanto para imponer una supresión parcial o total de comarcas. Tampoco es competente en absoluto para fomentar o incentivar económicamente tal supresión total o parcial. Sentado esto, y trayendo aquí la argumentación expuesta más arriba en relación con la planta municipal, también hay que negar que las competencias estatales sobre “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (artículo 149.1.13 CE) o sobre “Hacienda general” (artículo 149.1.14 CE) permitan al Estado condicionar de forma alguna la competencia exclusiva autonómica sobre la planta comarcal. En suma, el posible mapa comarcal es en todo caso una opción de política territorial reservada por los Estatutos a la propia Comunidad Autónoma. El Estado, al amparo del artículo 149.1.18 CE, podrá incidir —muy limitadamente— sobre el régimen jurídico de las comarcas efectivamente creadas (y solo en la medida en que tales comarcas se configuren en la legislación autonómica como entidades locales), pero en forma alguna podrá condicionar la propia existencia de las comarcas.

## 2.5. La planta provincial

---

38. Aunque el último inciso del artículo 141.1 CE pudiera admitir, en hipótesis, diversas interpretaciones, lo cierto es que la STC 31/2010, FJ 41, parece haber zanjado por el momento la cuestión de quién establece la planta provincial: la

última palabra sobre “cualquier alteración de los límites provinciales” y, más en general, sobre la creación, modificación y supresión de las provincias en tanto que entes locales, sea cual sea su denominación, corresponde al Estado. El legislador estatal podría, también en hipótesis, permitir algún tipo de participación de las comunidades autónomas en la toma de esas decisiones — más allá de la iniciativa legislativa de las comunidades ante las Cortes Generales—. Pero, en la actualidad, de acuerdo con la doctrina constitucional, la determinación de la planta provincial es una competencia cuya titularidad corresponde al Estado.

39. Lo que cabe plantearse ahora, es en qué medida cada Comunidad Autónoma puede configurar el régimen organizativo y de funcionamiento de sus provincias para hacerlas compatibles con su propia política territorial (de “alteraciones de términos municipales”, o de “organización territorial”). Esto es, visto que ninguna Comunidad Autónoma puede actuar por sí sola sobre el mapa provincial, aún queda por aclarar en qué medida cada Comunidad Autónoma puede actuar sobre el régimen organizativo y de funcionamiento de sus provincias, a fin de hacerlas compatibles con la planta municipal y comarcal propia de la Comunidad. Esto exige tomar en consideración el alcance real de la garantía institucional de la autonomía local (artículo 137 CE) y el alcance de la competencia estatal sobre “régimen provincial”.

40. En cuanto a lo primero, la jurisprudencia constitucional ya ha advertido que la garantía constitucional de autonomía provincial no es propiamente homologable a la garantía de autonomía municipal. Ya en la STC 32/1981, sobre las diputaciones catalanas, el Tribunal Constitucional afirmaba que la previsión constitucional de las comunidades autónomas reclamaba importantes modificaciones en el régimen jurídico de las provincias, por lo que la garantía constitucional de autonomía provincial había de interpretarse de forma flexible (FJ 3). De conformidad con esta línea argumental, la jurisprudencia constitucional ha precisado posteriormente que la garantía institucional de la provincia solo ha impuesto la reconocibilidad de las funciones de cooperación y asistencia a los municipios como núcleo funcional necesario de

las provincias.<sup>25</sup> Esto es, de las diversas tareas provinciales conforme al artículo 36 LBRL, la Constitución solo habría garantizado con rango constitucional la función de “asistencia y cooperación”. Esta garantía, si bien se lee, no actúa solo respecto de las comunidades autónomas, que no pueden condicionar plenamente (aunque sí parcialmente)<sup>26</sup> el destino de los recursos económicos provinciales, sino también respecto del Estado, que está obligado a dotar de suficiencia económica a las provincias no solo como exigencia del artículo 142 CE, sino también como exigencia derivada de la función asistencial característica de las provincias.

41. En segundo lugar, la jurisprudencia constitucional —desde la STC 32/1981 hasta la STC 31/2010, FJ 41— deja claro que el Estado es competente (ex artículo 149.1.18 CE) para regular las *bases del régimen jurídico provincial*. De lo que se trata ahora es de precisar cuál es el alcance necesario de esa competencia.

a) En primer lugar, y como ya se dijo más arriba en relación con los municipios, la STC 214/1989, sobre la LBRL, definió la competencia básica estatal sobre régimen local poniendo en conexión el título competencial del artículo 149.1.18 CE con la garantía constitucional de autonomía local (artículo 137 CE). Afirmaba la STC 214/1989 que la garantía institucional “modula” el alcance de la competencia básica estatal (FJ 1). De esta doctrina constitucional, no cuestionada hasta hoy, se pueden extraer dos conclusiones iniciales.

aa) La primera conclusión es que el núcleo central de la competencia básica estatal sobre régimen está precisamente en la garantía de la *autonomía provincial*. Esto es, el cometido fundamental del Estado, en el ejercicio de su competencia ex artículo 149.1.18 CE, es desarrollar y garantizar la autonomía provincial que establece el artículo 137 CE. Esto no excluye radicalmente la competencia estatal de aquellos otros aspectos del régimen provincial que no guardan conexión directa con la autonomía provincial, como la organización interna (central y sobre el territorio) de cada provincia. Pero en estos otros

---

<sup>25</sup> STC 109/1998, FJ 2.

aspectos del régimen provincial —no relacionados directamente con la autonomía provincial— la competencia estatal es mucho más limitada. En consecuencia, la organización administrativa y territorial de cada provincia es, fundamentalmente, cuestión de cada Comunidad Autónoma. Desde luego, de las comunidades autónomas con competencia compartida sobre régimen local; y con más intensidad aún de las comunidades autónomas con competencia exclusiva sobre “organización territorial”.

bb) En segundo lugar, dado que la garantía constitucional de autonomía provincial se concreta en las funciones de asistencia y cooperación con los municipios, también habría que concluir que lo que corresponde a la competencia básica estatal es precisamente el régimen de asistencia municipal, y no otras funciones materiales o sectoriales (que normalmente se corresponden con materias competenciales autonómicas).

b) En segundo lugar, la competencia básica estatal sobre régimen local concurre hoy, en varias comunidades autónomas, con competencias exclusivas sobre “organización territorial”. Estas competencias autonómicas, aunque no permiten la definición de la planta provincial —por estar reservada al Estado por el artículo 141.2 CE, según ha interpretado este precepto la STC 31/2010— sí exigen una interpretación estricta de la competencia estatal sobre bases del régimen provincial. Recuérdese que aunque la STC 31/2010 niega categóricamente que los Estatutos puedan definir las competencias estatales, sí permite que los Estatutos contribuyan a “perfilar el ámbito de normación y poder propio del Estado” (FJ 4). En este sentido, aunque la competencia básica estatal sobre la Administración provincial no procede de los Estatutos de Autonomía —sino del artículo 149.1.18 CE—, la existencia de una nueva competencia exclusiva autonómica sobre “organización territorial” lógicamente exige una lectura compatible de la competencia básica estatal.

42. En este estado de cosas, y visto el alcance limitado de la competencia básica estatal sobre las provincias, caben dos formas de acomodación del régimen jurídico provincial a la competencia —normalmente exclusiva— sobre

---

<sup>26</sup> SSTC 27/1987, FJ 8; 48/2008, FJ 11.



la planta municipal y comarcal o, incluso, sobre el conjunto de la “organización territorial”. La primera forma pasa por que la LBRL limite la regulación provincial a los aspectos centrales de la asistencia y cooperación con los municipios y permita un mayor campo de regulación para cada Comunidad Autónoma. De esta forma, cada Comunidad podría diseñar un régimen organizativo y funcional provincial acorde con su propia planta municipal o comarcal. Esta opción legislativa estatal bien podría hacerse en relación con todas las comunidades autónomas o, selectivamente, en relación con aquellas que tienen atribuida competencia exclusiva sobre “organización territorial”. Por lo demás, esta posibilidad no sería en sí misma una novedad. Pues ya en la actualidad la LBRL ha singularizado el régimen provincial general para los territorios históricos vascos (Disposición Adicional 1.<sup>a</sup> LBRL) y para las dos “mancomunidades provinciales” canarias (artículo 41.2 LBRL).

43. Incluso sin necesidad de una reforma de la LBRL es posible que las comunidades autónomas —fundamentalmente, las que han asumido la competencia exclusiva sobre “organización territorial”— diseñen un régimen provincial propio y singular. Esto es posible mediante una interpretación abierta y flexible de la LBRL, compatible con la competencia autonómica general sobre el conjunto de la planta local (“organización territorial”) o, al menos, con la competencia autonómica sobre la planta municipal y comarcal. Esto se refiere, fundamentalmente, a la organización interna de las provincias. Es posible, en este sentido, que en una Comunidad Autónoma las provincias se configuren con estructura descentralizada o desconcentrada. La competencia autonómica para una eventual reducción del mapa municipal (competencia sobre “alteración de términos municipales” o sobre “organización territorial”) necesariamente presume la competencia para modificar la organización y el funcionamiento provinciales, a fin de hacer a la provincia compatible con el mapa municipal de cada Comunidad. Téngase en cuenta que la función esencial de la provincia (garantizada incluso por la Constitución) es la asistencia a los municipios. Por eso, si se reduce el mapa municipal, o si se sustituyen algunos municipios por comarcas, lógicamente ha de redefinirse la presencia y funciones de la Diputación Provincial en su territorio. Esto puede llevar a alterar profundamente el régimen actual de asistencia municipal,

pasando de la financiación por proyectos presentados por los municipios (como hasta hoy) a la asignación de cuotas financieras a favor de los municipios que resulten de un programa autonómico de fusiones. De la misma manera, una Comunidad Autónoma puede disponer la estructura comarcal de sus provincias, de manera que el grueso de función de asistencia municipal se realice desde las comarcas integradas en la provincia. En este caso, los órganos centrales de la provincia podrían limitarse a funciones estratégicas (aprobación del presupuesto provincial, luego gestionado a escala comarcal) y a servicios de escala económica superior a la comarcal.

44. Ya hemos dicho que una forma de conseguir la cohesión del régimen provincial con la planta municipal de cada Comunidad Autónoma puede consistir en una reforma de la LBRL, que limite la regulación provincial a los aspectos centrales de la asistencia y cooperación con los municipios, y permita un mayor campo de regulación funcional y organizativo para cada Comunidad Autónoma. Esta opción legislativa debería ir lógicamente acompañada de una ampliación del poder autonómico para definir el *régimen electoral provincial*. Como es sabido, la elección indirecta de los cargos electos de las diputaciones provinciales viene hoy regulada detalladamente en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (artículos 204 a 208). La jurisprudencia constitucional actual tiene declarado que el régimen electoral de todas las entidades locales (y por tanto de las provincias) corresponde al Estado (STC 31/2010, FJ 100). La precisión de qué concretos aspectos del régimen electoral provincial están propiamente reservados a la Ley Orgánica debería ser objeto de una exposición detallada, que no procede ahora. Lo que sí está claro, en todo caso, es que la LOREG puede, como opción propia estatal, remitir a cada Comunidad Autónoma la facultad de regular, con mayor o menor extensión, el régimen electoral provincial en cada Comunidad. Recuértese que ya en la actualidad el propio artículo 209 LOREG establece que el régimen electoral provincial general se dicta “sin perjuicio del respeto a los regímenes especiales autonómicos y forales”. No habría objeción de principio, por tanto, para que la LOREG contuviese una amplia remisión a las comunidades autónomas con competencia suficiente para regular un régimen

electoral singular para sus provincias, coherente con la organización territorial general de la propia Comunidad.



## **Panel 3**

---

Planta municipal: análisis y propuestas para hacer más eficiente el gobierno municipal en el Estado autonómico



### 3. El pequeño municipio: núcleo democrático vs. prestación de servicios

MANUEL ARENILLA SÁEZ\*

#### **3.1. Planteamiento del problema**

3.1.1. Inframunicipalismo, desarrollo, equilibrio y cohesión territorial-social

3.1.2. La planificación estratégica

3.1.3. Municipio relacional y participativo

3.1.4. La prestación de servicios

#### **3.2. Diagnóstico**

3.2.1. Uniformismo y debilidad de los municipios

3.2.2. Fragmentación del mapa. Inframunicipalismo y financiación

#### **3.3. Propuestas sobre el inframunicipalismo**

3.3.1. Fusión e integración de municipios

3.3.2. Mancomunidades y otras figuras

3.3.3. La revitalización de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares

3.3.4. La ordenación del espacio local

#### **3.4. Conclusiones**

#### **3.5. Bibliografía**

---

\* Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos.

---

### 3.1. Planteamiento del problema

---

El concepto de Administración Pública que se adopte, el significado de su función dentro del Estado, marcará decisivamente sus límites de actuación y sus relaciones dentro del mismo.

En el caso de las relaciones entre las diversas Administraciones dentro de un mismo Estado se debe partir de la concepción de este dentro de la norma política por excelencia, la Constitución. Lo propio del modelo constitucional español es su flexibilidad y adaptabilidad en un marco en el que aparecen claramente delimitadas algunas ideas para el Gobierno local: la descentralización política del Estado hasta el nivel local debe estar presidida por diversos principios-valores, destacando la eficacia como orientación de cualquier cambio para satisfacer las necesidades del ciudadano; y la participación como principio-valor que legitime cualquier modificación del sistema territorial.<sup>1</sup>

La satisfacción de estos principios pasa por reconocer la capacidad que han de tener las entidades locales españolas para ejercer las competencias que tienen atribuidas. No obstante, es una realidad contrastada la dificultad en la que se hallan la mayor parte de los municipios españoles para ejercer sus funciones y para garantizar a los ciudadanos una prestación eficaz de los servicios públicos a los que tienen derecho.

Esta falta de capacidad proviene de la herencia de un mapa local español diseñado en el siglo XIX que se ha mantenido con ligeros retoques desde entonces y que no responde a los profundos cambios demográficos y socioeconómicos experimentados por España en las últimas décadas. El mapa se caracteriza eminentemente por el inframunicipalismo heredado de la Constitución de 1812, que arroja un gran número de municipios eminentemente

---

<sup>1</sup> Ambos principios se encuentran reconocidos en el Preámbulo de la Carta Europea de Autonomía Local, que considera a las entidades locales como uno de los principales fundamentos de un régimen democrático en el que dar cabida al derecho de participación de los ciudadanos, y en el que por su proximidad a ellos ha de permitir una administración más eficaz de los asuntos públicos.



rurales caracterizados por su dispersión geográfica y su reducido tamaño poblacional. En la actualidad, de los 8.116 municipios existentes en España, 5.797 tienen menos de 2.001 habitantes, y 4.867 menos de 1.001.

Los diversos debates que se han producido sobre la política local tras la Constitución de 1978 no se han centrado en replantear la configuración de un nuevo mapa municipal, aunque en todos figuraba como una característica definitoria de nuestro modelo local. El Estado ha utilizado, entre otros, el argumento de la resistencia de las comunidades autónomas a alterar el mapa local para eludir un tema incómodo y espinoso y de inciertos, o no tanto, resultados políticos y electorales.

Las fórmulas de agrupación como las mancomunidades de municipios, las comarcas, las áreas metropolitanas o los consorcios, se han adoptado como solución para superar el déficit de prestación de servicios, de gestión, y la situación financiera de numerosos municipios, aunque sus resultados, en general, no son satisfactorios o presentan importantes carencias. Sin embargo, llama la atención que la solución referencial de la Constitución de colaboración con los municipios -la Diputación Provincial, el Cabildo Insular o el Consejo Insular- no se haya considerado como una solución al inframunicipalismo. Las razones hay que buscarlas en la desconfianza de las comunidades autónomas, que, en algunos casos, han promovido su vaciamiento competencial, en que la expresión de la voluntad local en España está dominada principalmente por las grandes ciudades, y en que la opinión política está influida por una visión un tanto centralista del ejercicio del poder en el territorio.

### **3.1.1. Inframunicipalismo, desarrollo, equilibrio y cohesión territorial-social**

El inframunicipalismo hace inviable el principio de autonomía municipal para una gran parte de nuestros municipios. El ejercicio de esta autonomía solo es posible en la medida en que estos dispongan de los recursos precisos para asumir y cumplir con las competencias y funciones que tienen encomendadas.

Sin ellos no es posible garantizar los mismos derechos a todos los ciudadanos en el territorio nacional.

Los conceptos de desarrollo, equilibrio, cohesión y diversidad territorial, contribuyen desde diferentes perspectivas teóricas a posibilitar los mismos derechos y oportunidades a los ciudadanos, independientemente del lugar del territorio en el que se encuentren.

El término territorio adopta muchas definiciones, por ser multidimensional y por haber contribuido a su conceptualización numerosas disciplinas, que abarcan desde la geografía física hasta la ecología, pasando por los enfoques sociológicos y económicos. También es posible abordarlo desde una perspectiva político-social, y entenderlo como el marco o arena donde interactúan los ciudadanos y los grupos sociales mediante una determinada disposición física y unas pautas de ordenación, que son las vías para el aprovechamiento del espacio en el que residen. Desde el punto de vista político, se trata de un espacio asignado a una institución político-administrativa que ejerce una labor de gobierno unitaria sobre él, aunque, normalmente, en concurrencia y competencia con otras instituciones similares.

La política territorial ha de verse como un proceso permeable de decisiones colectivas e individuales en la ordenación y uso del espacio, que lleva implícita la idea de desarrollo territorial. Su estudio puede incidir en la variable territorial analizando los factores físicos, las dinámicas económicas y los procesos tecnológicos; o en los modelos de crecimiento y desarrollo económico sobre todo en el ámbito regional. Ambas tendencias, junto con otros enfoques más novedosos, se encuentran en una fase de convergencia en la que se va percibiendo el territorio de una manera más integral.

Por otro lado, la noción de desarrollo territorial sostenible, según la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible de 2006, tiene como objetivos:

1. La protección medioambiental, previniendo y reduciendo la contaminación medioambiental, y fomentando la producción y el consumo sostenibles.
2. La cohesión e igualdad, fomentando una sociedad democrática, integrada, sana, segura y justa, que respete los derechos fundamentales y la diversidad cultural.
3. La prosperidad económica, propiciando una economía próspera, innovadora, rica en conocimientos, competitiva y respetuosa con el medio ambiente.

Se trata, por tanto, de un enfoque holístico que relaciona las dimensiones ambiental, económica y social, aunque también incluye la institucional, especialmente en los aspectos dedicados a la gobernanza y a las acciones para el cambio, aunque esta última dimensión, en la praxis, es poco utilizada en los sistemas de medición.

Por su parte, el equilibrio territorial se define como la condición de homogeneidad o semejanza entre ámbitos distintos en sus niveles de desarrollo económico y de bienestar de sus respectivas poblaciones. No se trata de establecer condiciones idénticas entre ámbitos o espacios geográficos, lo que resultaría poco verosímil, sino de conseguir proximidad y semejanza en el disfrute de los servicios y la dotación de infraestructuras que sean considerados imprescindibles para el desarrollo económico y social.

Es más frecuente la utilización de la expresión negativa desequilibrio territorial, que se puede definir como las desigualdades sociales inaceptables entre áreas con significación propia dentro de una misma entidad política unitaria, de las que se pretende su cohesión.

La cohesión territorial es un término que ha adquirido fuerza en los últimos años, complementando y reforzando otros conceptos como cohesión económica y cohesión social. Como punto de partida, se puede entender la

cohesión territorial como el desarrollo armónico y sostenible de aquellos territorios que, presentando diferencias entre sí y apoyados en sus propias particularidades, se encuentran vinculados por razones económicas, sociales, políticas, geográficas, históricas o culturales. El objetivo de la cohesión territorial es, por tanto, garantizar a los ciudadanos, de acuerdo con los principios de coherencia y solidaridad, la igualdad de oportunidades, el disfrute de una buena calidad de vida y un acceso a los servicios de interés general, independientemente del territorio en el que se encuentren.

De forma más reciente se ha acuñado el término de diversidad territorial, que puede definirse como la singularidad que cada ámbito logra en una especial trabazón de características y procesos naturales, históricos o culturales. Este concepto está vinculado a su vez al concepto de equilibrio territorial, en cuanto garantiza el mantenimiento y la defensa de los rasgos propios de un territorio que contribuyan a crear las condiciones favorables para el desarrollo en el marco de una estrategia global.

Los diversos enfoques mencionados ponen énfasis en la necesidad de abordar el territorio desde las personas que viven en él. De esta manera, el problema del inframunicipalismo trasciende su naturaleza económica, normativa, numérica, de eficacia o de racionalidad, para considerarse desde el derecho al buen gobierno de las personas que viven en un municipio; la igualdad de derechos en la prestación y acceso a los servicios y actividades públicas; y el derecho a percibir su territorio de una manera no impuesta. También implica que las soluciones que se propongan para resolver el inframunicipalismo deben garantizar la participación política de los ciudadanos en la gestión directa de su territorio.

El enfoque de la cohesión territorial implica, finalmente, que las soluciones que se propongan para resolver el inframunicipalismo han de respetar la identidad territorial de los ciudadanos. Esto supone reconocer los aspectos históricos y culturales asociados a dicha identidad. De esta manera, es posible diferenciar entre la preservación de dicha identidad y la búsqueda de una distribución y gestión del poder en el territorio más eficaz. La clave de coherencia entre

ambos aspectos será garantizar la igualdad de derechos en el acceso a los servicios públicos. Este es el objetivo a alcanzar y no cualquier otra consideración.

### **3.1.2. La planificación estratégica**

La importancia que adquiere el territorio en el desarrollo de los municipios hace que los Gobiernos locales no puedan resolver los problemas de su comunidad, adoptar decisiones y ejecutar las políticas públicas exclusivamente dentro de la tradicional estructura administrativa legal-formal.

La legitimidad de los Gobiernos locales se encuentra determinada por la capacidad de sus dirigentes políticos para lograr los compromisos de Gobierno adquiridos ante los ciudadanos y, en consecuencia, por su capacidad para cumplir objetivos, obtener resultados y satisfacer las necesidades, expectativas e intereses de los ciudadanos.

En este contexto los Gobiernos locales han encontrado en la planificación estratégica un instrumento idóneo para determinar los objetivos a alcanzar. La planificación estratégica urbana es un ejemplo concreto de los esfuerzos que en este caso realizan las Administraciones locales para definir los objetivos y las actuaciones que han de desarrollarse en el municipio para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

Tras superar una primera etapa en la que los planes estratégicos se centraron en atraer recursos económicos a las ciudades, en la actualidad se dirigen a promover la cohesión económica y social en el territorio, y a lograr su desarrollo sostenible.<sup>2</sup> Así, los planes estratégicos adquieren una nueva dimensión en su concepción y diseño, con una visión del territorio más amplia, más omnicomprendensiva (holística), y con un planteamiento más integrado de las

---

<sup>2</sup> El objetivo es concebir un modo de planificación estratégica que geográficamente se encuentra delimitada por un área metropolitana y sus *hinterlands* o zonas de influencia económica y social dentro de un territorio (METREX, 2004).

actuaciones a desarrollar en la ciudad, espacio en el que convergen intereses políticos, sociales, económicos y urbanísticos.

La necesidad de hacer efectivos los principios de desarrollo, equilibrio y cohesión territorial, exige un planteamiento que supera la escala geográfica y espacial municipal. De esta manera, el desarrollo económico y territorial debe situarse en un ámbito amplio de carácter supramunicipal.

La cooperación intermunicipal a través de los planes estratégicos, permite identificar oportunidades de desarrollo que redundan en beneficio de todo el territorio, y facilitan superar la fragmentación municipal y la escasez de recursos que definen al inframunicipalismo español. La Estrategia Territorial Europea (ETE) confiere a las ciudades pequeñas y medianas un papel sustancial para el desarrollo del territorio en el que se encuentran, y por ende para garantizar el desarrollo económico y social del entorno rural más próximo a ellas.<sup>3</sup> La ETE ofrece un modelo de articulación del territorio en red en el que los pequeños núcleos se encuentran integrados con las ciudades pequeñas y medianas de su entorno inmediato.

La cuestión que se suscita en el caso español es determinar cuál es la escala territorial óptima y apropiada a nivel local para desarrollar los planes estratégicos y las acciones en ellos contempladas. En España confluyen diferentes ámbitos de carácter administrativo e institucional a nivel local que pueden servir de referencia espacial y geográfica para desarrollar un plan estratégico: provincia-isla; comarca; mancomunidades y áreas metropolitanas. La solución a esta cuestión no es fácil, ya que es preciso identificar el alcance del plan y analizar cuáles son sus objetivos estratégicos para establecer el ámbito territorial idóneo. La opción por las mancomunidades tiene un carácter limitado desde un punto de vista funcional, al basarse en la voluntariedad de los municipios. La comarca queda supeditada a la voluntad de cada Comunidad Autónoma, e implica la creación de un nuevo nivel territorial; lo

---

<sup>3</sup> *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea.* Acordada en la reunión informal de ministros responsables de ordenación del territorio en Potsdam, mayo de 1999.

mismo cabe decir del área metropolitana. En ambos casos la fijación de sus límites territoriales y sus competencias supera la capacidad de decisión de los propios municipios que las conforman.

La provincia-isla aparece como un ámbito idóneo para garantizar y promover la cohesión territorial y social en el marco de una planificación estratégica articulada con la Comunidad Autónoma y las grandes ciudades. Además, la Diputación sería la institución adecuada para promover y liderar las redes que articulasen las ciudades medias y grandes con los pequeños municipios rurales con el fin de garantizar la cohesión social y territorial, el derecho de acceso a las actividades y servicios públicos y la identidad territorial de la población de los pequeños municipios.

### **3.1.3. Municipio relacional y participativo**

El diseño y el desarrollo de las actuaciones contenidas en cualquier planificación territorial requieren la participación de los actores políticos, económicos y sociales que actúan en el territorio. Esto exige una forma de gobierno relacional en la que se tengan en cuenta los intereses y las expectativas de todos los agentes que actúan sobre un mismo territorio.

Esta forma de gobierno relacional desborda el marco puramente administrativo que la Constitución española confiere desde un punto de vista formal a los municipios. El hecho de que no puedan dictar normas de rango superior hace que su atributo esencial, su autonomía, se considere solo de carácter administrativo frente a la consideración política de los entes que sí pueden dictar leyes. De esta manera, de un aspecto formal, de una carencia, se deduce su naturaleza, transmitiéndose que lo esencial de esta es el rango normativo que puede alcanzar. Esto implica la subordinación jerárquica, al menos normativa, de los entes territoriales que sí pueden dictar leyes. Actúa así el modelo formal de relación entre norma superior y Administración, ocultando que la relación entre ambas deriva de la configuración territorial del poder, que es de naturaleza política.

La naturaleza política del Gobierno local se fundamenta en la legitimidad que le otorga la elección directa de sus representantes locales por los ciudadanos, no solo para que dirijan la Administración, sino, fundamentalmente, para que resuelvan los problemas que tiene la comunidad. Esta finalidad refuerza el contenido político del ente local y potencia la creación de una serie de redes de relación y actuaciones que a veces tienen escasa conexión con las competencias atribuidas formalmente a una Administración local concreta.

La coordinación con otros entes locales para formar o no agrupaciones, mancomunidades o consorcios; las relaciones con la Diputación Provincial, la Comunidad Autónoma o la Administración General del Estado para conseguir la viabilidad de los servicios u obras municipales; el apoyo de los municipios a determinadas actuaciones de contenido territorial; la participación en las diversas fases de las políticas públicas; la formación de la voluntad territorial provincial/insular o autonómica; la defensa de los intereses locales frente a otros intereses territoriales mediante la constitución de asociaciones o federaciones, y el funcionamiento de las mismas; las relaciones entre los titulares y dirigentes de las organizaciones político-administrativas, etc., son aspectos con escaso o nulo contenido administrativo y sí político, derivado del hecho relacional.

Estos aspectos suelen determinar la autonomía real de los municipios y provincias/islas, y son los que posibilitan en muchas ocasiones que los servicios puedan prestarse por los entes locales, o hacerlo en unas determinadas circunstancias. Por eso puede afirmarse que la naturaleza local es relacional, no por imperativo de la norma, sino como resultado del modelo político de vertebración territorial y de distribución del poder en el territorio. Esa naturaleza relacional no proviene esencialmente de la necesidad de contactar con los “entes mayores” porque de ellos proviene su marco regulador y competencial y una parte de su financiación, sino porque estos se relacionan políticamente con los poderes locales con el fin de que las políticas públicas dirigidas a los ciudadanos sean viables.



La forma de gobierno relacional a la que se alude no solo se predica respecto de los otros niveles territoriales de Gobierno, sino también respecto del tejido social, económico y asociativo del municipio y también de los propios ciudadanos. La resolución de sus problemas en la actualidad requiere la implicación de todos los intereses y de sus representantes en la vida de la comunidad.

Indudablemente el Gobierno local cumple la función de ser el ámbito idóneo para la educación y la participación democrática de los ciudadanos, el lugar donde ensayar, sin gran riesgo para todo el sistema político, nuevas tendencias de reforzamiento de la democracia y de educación en los valores de la misma. Es en este ámbito donde en los últimos decenios más se ha teorizado al respecto, en algunas ocasiones como reacción a modelos de recentralización, lo que, por otra parte, ha puesto de manifiesto que una gran parte de las relaciones intergubernamentales se producen al margen de los límites formales.

Este enfoque señala que la actividad municipal no se encamina a cumplir las competencias formales asignadas, sino a satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Los responsables locales, incluso los de los municipios menores, necesitan trascender la gestión y otorgar a su actividad un alcance político, lo que les obliga a utilizar instrumentos y técnicas intergubernamentales, y a acentuar los aspectos relacionados con la participación, con el fin de que la gestión sea posible.

En la sociedad actual, la legitimación de la acción pública proviene en gran medida de la participación. A quien no es llamado a participar, no le es exigible, al menos políticamente, responsabilidad. Este principio no solo tiene implicaciones de carácter formal legal -derecho a la información pública-, sino que afecta a la alteración del listado de las actividades públicas. La reconsideración de las acciones públicas o la introducción de alguna nueva, implican necesariamente la negociación con las entidades y los colectivos implicados. Esto debe suceder además, o al margen, de la utilización de

mecanismos de carácter neocorporativo, como suele ser habitual en el caso español.

La perspectiva anterior hace que las soluciones organizativas y políticas al problema del inframunicipalismo deban verse desde la perspectiva del ciudadano. El modelo relacional e intergubernamental pone el énfasis en las redes de actuación, y no principalmente en los aspectos normativos y de ordenación formal del territorio. En la actualidad esas redes ya existen y se basan en intereses políticos, administrativos, sociales y económicos. A los interesados en un territorio les une la necesidad de sacar adelante sus intereses. La existencia de las redes se produce a pesar de la realidad inframunicipal, lo que nos dice mucho de la capacidad de adaptación de los municipios y de su comunidad.

Un segundo aspecto a considerar en la realidad local española es la debilidad de la legitimidad de las diputaciones provinciales. La naturaleza política de la actividad de las mismas, en el sentido que se viene manteniendo, casa mal con el sistema actual de elección indirecta de los representantes de la provincia. Esta situación se vería más comprometida en el caso de que las diputaciones vieran reforzado su poder, si se toma como referencia la legitimidad. El actual desequilibrio político entre las diputaciones y los municipios debilita la posición de las primeras frente a estos, especialmente los de gran población, y las comunidades autónomas. Este debilitamiento, claro es, no es fundamentalmente de naturaleza normativa o competencial, sino política.

#### **3.1.4. La prestación de servicios**

La legitimación de la acción pública en los municipios, se encuentra determinada por la capacidad de que disponen para desarrollar sus programas de gobierno y la prestación de sus servicios públicos. Ocurre, no obstante, que esa legitimación está condicionada en los pequeños municipios por su escasa densidad de población, por la ausencia de recursos financieros y técnicos, por la falta de capacitación o de disponibilidad de recursos humanos, y por su débil posición en las redes de políticas.

La actual crisis económica ha acentuado estas fragilidades al disminuir los recursos financieros destinados a los municipios, y ha reducido más si cabe su autonomía local. Esta situación ha facilitado que se plantee con fuerza cuál es la escala idónea para la prestación de servicios públicos, considerar la fusión de municipios, determinar cuáles pueden seguir siendo prestados por los municipios y cuáles debieran de ser prestados por una entidad territorial de nivel superior.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), establece un ámbito de competencias asignadas a los municipios que vincula en función de la población existente en cada uno de ellos (artículo 26). A ellas se unen aquellas otras que en un marco más abierto refleja el artículo 25.1, que hace referencia a la capacidad reconocida al municipio para prestar “todo” tipo de servicios orientados a mejorar la calidad de vida y necesidades de sus vecinos. Finalmente, el artículo 25.2 señala un conjunto de materias que potencialmente el municipio puede ejercer en el marco de los principios establecidos por las disposiciones normativas del Estado y de las comunidades autónomas. Estas hacen referencia a un conjunto importante de ámbitos como son medio ambiente, servicios sociales, sanidad o urbanismo. Además los municipios históricamente han demandado el reconocimiento de otras competencias que se plasmaron en el fallido pacto local.<sup>4</sup>

El pacto local requería el reconocimiento a las entidades municipales del ejercicio que de facto se encontraban realizando de un conjunto de materias que abarcan diferentes ámbitos de acción: circulación; transporte; consumo; deportes; educación; empleo; juventud; medio ambiente; mujer; seguridad ciudadana; protección civil; sanidad; servicios sociales; turismo; urbanismo y vivienda.<sup>5</sup> Una parte significativa de estas competencias (la ayuda a domicilio,

---

<sup>4</sup> Aprobado por la Comisión Ejecutiva de la FEMP con fecha 24 de septiembre de 1996.

<sup>5</sup> En muchas ocasiones una Administración local asume competencias que en principio no le corresponden para atender a las necesidades de los ciudadanos. Ello provoca duplicidades con otras Administraciones Públicas en competencias como deporte, cultura o turismo. De esta forma, confluyen diferentes niveles de Administración en la prestación de un mismo servicio

guarderías de 0 a 3 años, mujeres maltratadas, políticas de empleo con financiación parcial para contratar a orientadores, drogodependencia,...) se vienen desarrollando a través de la fórmula de convenios firmados entre los municipios y su Comunidad Autónoma, que condicionan el gasto y los servicios a gestionar. Normalmente, estos convenios contemplan la financiación estricta del coste de los servicios, pero no de los gastos generales de mantenimiento de los mismos. Es decir, se produce una cofinanciación que grava la situación financiera municipal. Los convenios suelen repetirse periódicamente, y generan una importante burocracia en su tramitación y verificación por parte de los firmantes. El resultado es que se utiliza indebidamente la fórmula de convenio en unos servicios que son de carácter permanente, por lo que la fórmula adecuada debiera ser la transferencia o la delegación que contemplasen la totalidad de los costes implicados. La situación actual produce una relación de dependencia injustificada desde el punto de vista de la autonomía local.

La situación anterior se reproduce en la creación y mantenimiento de un importante número de consorcios existentes entre el ámbito local y el autonómico, cuyo objeto se fundamenta en el artículo 57, en relación con el 28 LRBRL. En ellos la Comunidad Autónoma financia un servicio o una actividad de manera incompleta, esta vez no de manera directa a los municipios, sino a través de una personificación instrumental creada al efecto. La viabilidad de la misma suele depender de la transferencia autonómica.

Los municipios no obtuvieron del Estado la respuesta que pretendían, ya que alegó que la mayor parte de las peticiones formuladas correspondían a competencias ya asumidas por las comunidades autónomas. No obstante, este pacto debió sentar las bases para que las Administraciones autonómicas formularan los “pactos locales autonómicos”, que hubieran requerido abrir un proceso diferenciado de negociación entre los municipios y su Comunidad

---

sobre un mismo territorio, lo que inevitablemente incide en una falta de eficiencia en el empleo de los recursos, y en un aumento de los gastos.

Aun reconociendo las Administraciones locales que se arrogan en el ejercicio de determinadas competencias, también es cierto que quizá, con demasiada frecuencia, se haga por motivos de carácter político-electoralista. Pero esta es una cuestión, que guste o no, forma parte de la realidad, y que habrá que considerar para evitar que las previsiones materiales no puedan llevarse a cabo por la causa que mueve los pactos, esto es, la política.

Autónoma. Esta disociación entre “pacto local” y “pacto autonómico” parte del supuesto de que se trata de dos procesos distintos, cuando en realidad es uno solo: la distribución del poder político en el territorio, lo que sin duda es responsabilidad principal del nivel estatal, quien debe llevar la iniciativa.

El reconocimiento de las competencias demandadas en su momento en el pacto local quedaría sujeto a las posibilidades de financiación para su ejercicio. La solución pasaría por la eliminación de las duplicidades existentes con las comunidades autónomas, y la atribución de la responsabilidad de la gestión de los servicios y actividades, con carácter general, a los ayuntamientos. El principio ha de ser una competencia, una sola Administración o un solo ente de gestión. Además, es preciso profundizar seriamente en las soluciones cooperativas entre la Administración autonómica y la local mediante la creación de órganos y organismos conjuntos, en aquellos casos donde no quepa la solución de la atribución clara de una competencia a un solo nivel territorial. Así, por ejemplo, deben fusionarse los organismos, agencias, sociedades mercantiles, fundaciones y similares, autonómicos, locales y, en su caso, estatales; y debe establecerse que en sus órganos de gobierno y representación participen conjuntamente las Administraciones que realizan tareas similares. A esta solución solo debe llegarse cuando no quepa, después de un estudio bien fundamentado, la alternativa de la supresión del ente correspondiente.

La solución de las duplicidades también pasa por clarificar las competencias establecidas en los artículos 25 y 26 LRBRL, y realizar una serie de ajustes en el actual texto normativo, entre otros, los siguientes:

1. Cambiar la expresión “en todo caso” del artículo 25.2, al referirse al listado de competencias que el municipio ejercerá, por “solo”.
2. Exigir la correspondiente memoria económica con informe de la Dirección General competente en materia local de la Administración General del Estado.

3. Establecer reglas incentivadoras para la fusión de pequeños municipios a la hora de prestar servicios.
4. Aclarar en el artículo 27 que la delegación implica transferir la financiación suficiente, haciendo referencia a que en el caso de los convenios o la creación de entes conjuntos (consorcios, fundaciones...) se considerará la misma regla.
5. Suprimir el artículo 28 LRBRL.
6. Vincular el artículo 86 LRBRL con la Ley de Estabilidad Presupuestaria.
7. Condicionar la cláusula general por la que se reconozca la competencia de los municipios para intervenir, dentro del ámbito de la ley, en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad o Administración Pública, así como para realizar, en su ámbito territorial, actividades complementarias de las propias de las otras Administraciones Públicas, a la Ley de Estabilidad Presupuestaria.
8. Determinar que las leyes sectoriales estatales o autonómicas que atribuyan competencias a los entes locales deban basarse, entre otros aspectos, en un juicio de idoneidad basado en los principios de autonomía, descentralización, proporcionalidad, subsidiariedad y suficiencia financiera; y respetando el principio de suficiencia financiera.

Sin embargo, estas reformas apenas afectarían a los pequeños municipios, por lo que es necesario buscar alternativas al modo de gestionar los servicios y actividades de estos entes locales, con el fin de que sean más eficientes. De ahí que sea precisa la revisión del artículo 26 LRBRL, en el sentido de que la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos a los pequeños municipios, debe ir acompañada del encargo de la Comunidad Autónoma a las diputaciones para su prestación mediante la financiación correspondiente.

Las soluciones que se proponen en la actualidad para lograr eficiencia en la prestación de los servicios pasan principalmente por la fusión de municipios, cuyos intentos han fracasado en los dos últimos siglos. Teniendo en cuenta esta realidad, resulta más viable plantear la cuestión de la eficiencia desde la agrupación de determinados servicios en el nivel provincial/insular, manteniendo al pequeño municipio como núcleo de identidad y de participación política. Naturalmente esto conllevaría la eliminación de las mancomunidades y la integración de los consorcios existentes en el nivel provincial/insular. Quedaría la cuestión de las comarcas en las comunidades autónomas en las que están implantadas. En este caso se trataría de estudiar en detalle la naturaleza y origen de sus competencias. El modelo se cerraría con la elección directa de los representantes provinciales, lo que es probable que ayudara a resolver la posible colisión entre las diputaciones provinciales y las comarcas.

## **3.2. Diagnóstico**

---

### **3.2.1. Uniformismo y debilidad de los municipios**

La apertura de un proceso de descentralización desde las comunidades autónomas hacia las entidades locales, tampoco obtuvo el desarrollo ni los resultados que los municipios pretendían esperar a través de alguno de los “pactos locales autonómicos”. En unos casos, la reticencia de las comunidades autónomas a perder poder en su territorio a través de la fórmula de traspasos de competencias en beneficio de los grandes municipios o de áreas metropolitanas que pudieran surgir, y, en otros, la incapacidad de los pequeños municipios para asumir competencias de mayor calado, dificultaron este segundo proceso descentralizador.

El resultado es una Administración local que permanece débil en una nueva “cultura recentralizadora”, justificada por los entes territoriales mayores, aludiendo a sus nuevas funciones dentro del Estado o por la simple ocupación del espacio. La solución, por tanto, no vendrá de la redefinición del marco

competencial, cuestión técnico-jurídica también necesaria, sino que debe ser el resultado de un cambio sustancial de cultura que oriente la actuación de los poderes públicos hacia el nivel más próximo al ciudadano, siguiendo criterios de eficacia y de garantía de sus derechos.

Una razón importante del fracaso del pacto local pretendido en los años noventa es que no fue posible reproducir el modelo de los acuerdos autonómicos, cuya naturaleza está basada en un pacto político, ya que estos derivaban del impulso político que dio lugar a la Constitución española de 1978, mientras que el pacto local exige un acto de renuncia a las competencias que son propias de las comunidades autónomas.

El fortalecimiento del Gobierno local requiere un proceso de reflexión sobre cómo organizar el poder en el territorio entre los entes implicados, con el fin de prestar unos servicios de mayor calidad al ciudadano. En la cultura político-administrativa española, cada uno de los entes que prestan servicios en un ámbito territorial concreto actúa con pretensión de exclusividad sobre el mismo. El origen de este proceder hay que encontrarlo en la necesidad que tiene toda organización de legitimarse, diferenciarse e institucionalizarse ante los ciudadanos, con más fuerza en el caso de los entes que responden directamente ante ellos, o de defender su propia supervivencia frente a los otros, por lo que reaccionan de una forma excluyente. Estas consideraciones sobrepasan la barrera de los colores políticos, de tal forma que la coincidencia de partidos en las instituciones que interactúan no garantiza una mayor coordinación ni colaboración. A esto se denomina “competencia territorio”.

La potencialidad de conflicto de las relaciones intergubernamentales sobre un mismo territorio, debe ser tomada en cuenta cuando se trate de plantear la alteración de las relaciones de poder entre los entes territoriales.

El replanteamiento del reparto de poder conlleva aceptar que este no crece porque haya más actores interesados en su reparto, sino que se redistribuye entre estos, lo que implica que habrá ganadores y perdedores. Esto probablemente explique por qué los cambios en el reparto de poder son tan a



largo plazo, por qué no se suprimen escalones territoriales y, en fin, por qué es más fácil optar por soluciones formales de reparto competencial, por otra parte de muy difícil concreción en la práctica, como se ha visto en nuestra historia reciente.

La reordenación territorial del poder tendrá su escollo más importante en la situación consolidada de partida, que se puede resumir en:

- presencia territorial del Estado en el ámbito regional, provincial/insular e infraprovincial, aunque ya esta tendencia está en retroceso;
- existencia de Administración periférica de las comunidades autónomas en el ámbito provincial/insular e inferior;
- unos aparatos de las diputaciones provinciales desiguales pero infrautilizados para los medios disponibles;
- unas grandes ciudades con aparatos voluminosos pero prestando competencias blandas y al margen, o con escasa presencia, de las grandes políticas como la educación o la sanidad.

La realidad actual muestra que la autonomía local y la construcción jurídica desarrollada para definirla y delimitarla no han servido para fortalecer sustancialmente el peso de los entes locales en el reparto territorial del poder operado tras la Constitución de 1978. Tampoco han servido para potenciar la capacidad de gestión local que pueda hacer frente a las muy incrementadas y variadas demandas de los ciudadanos. La razón hay que buscarla tanto en el énfasis depositado en delimitar los campos competenciales entre los poderes territoriales, que ha conducido a la defensa del *statu quo*, como en la defensa más acérrima que desde un punto de vista normativo se ha realizado para tratar de manera uniforme las diferentes y diversas situaciones que definen la realidad local española.

El tratamiento uniformista dado por la normativa local a la situación municipal española ha sido reiteradamente un error de partida, por cuanto ha pretendido tratar de forma igualitaria a municipios sustentados e influidos por realidades socio-políticas y territoriales muy diversas.

El uniformismo implica, además, la imposición de un mismo modelo administrativo e institucional y, por tanto, cultural para todo el territorio. Es decir, ignora las peculiaridades territoriales, sociales, económicas, y, en definitiva, las necesidades de cada territorio. Se utiliza así un mismo marco para realidades realmente muy dispares.

Conlleva, en la gran mayoría de los casos, pérdida de protagonismo político fuera de su ámbito territorial. Si las grandes decisiones se adoptan fuera del municipio y la capacidad de gasto y de resolución de los problemas proviene casi exclusivamente del exterior, es en este ámbito donde los ciudadanos encontrarán el protagonismo político capaz de atender sus demandas. En este modelo el dirigente local es más un agente electoral que un dirigente político en todo su sentido. Además, lo que sucede en el interior del municipio tiene escasa transcendencia política en el exterior, debido a que la vida política del Estado tiene como referentes los centros decisionales, y estos se encuentran fuera del municipio o de la provincia.

El uniformismo acarrea la necesidad de que los municipios se agrupen en la defensa de sus intereses. El resultado es la renuncia de los municipios, muy especialmente de los pequeños y medianos, a sus peculiaridades, en aras de lograr un mínimo común denominador. En este proceso son los grandes ayuntamientos y, en ocasiones, las diputaciones los que logran establecer las prioridades sobre los municipios menores. De ahí que deba salvaguardarse la representación democrática de los intereses locales, por muy pequeños que sean, antes de introducir cualquier medida racionalizadora.

### 3.2.2. Fragmentación del mapa. Inframunicipalismo y financiación

Las actuaciones emprendidas en los últimos años para tratar de redistribuir el poder en el territorio, no han contemplado el inframunicipalismo como uno de los más graves problemas a solucionar.

El inframunicipalismo provoca ineficacia e ineficiencia en la prestación de servicios, y desarticulación de las zonas más alejadas de los núcleos principales de población. Esta tendencia, contrastada hace ya unas décadas, afecta eminentemente a los pequeños municipios rurales que acusan su despoblamiento, lo que dificulta una prestación eficiente y adecuada de determinados servicios públicos con las mismas garantías que las dispensadas a cualquier otro ciudadano que resida en otra zona más densamente poblada.<sup>6</sup> En España existen un total de 8.116 municipios. La mayor parte de ellos, el 83,7%, cuentan con menos de 5.000 habitantes, y únicamente un 0,8% de los municipios superan los 100.000. Sin embargo, tan solo un 12,7% de los ciudadanos residen en alguno de los 6.796 municipios que cuentan con menos de 5.000 habitantes, mientras que el 52,3% de los ciudadanos se concentran en alguno de los 145 municipios que superan los 100.000 habitantes.

---

<sup>6</sup> En una encuesta realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas acerca de la calidad de los servicios públicos, el 56,2% de los ciudadanos consideraron que la Administración Pública no presta sus servicios en las mismas condiciones en una zona urbana o en una zona rural. Un 32,2% pensaban que la prestación de servicios públicos se producía con las mismas

	Número de municipios	%	Número de habitantes	%
<b>Hasta 5.000 habitantes</b>	6.796	83,7 %	5.988.192	12,7 %
<b>De 5.001 a 20.000</b>	922	11,4 %	9.034.186	19,1 %
<b>De 20.001 a 50.000</b>	253	3,1 %	7.499.173	15,9 %
<b>De 50.001 a 100.000</b>	82	1,0 %	5.857.700	12,4 %
<b>De 100.001 a 500.000</b>	57	0,7 %	11.186.947	23,7 %
<b>Más de 500.000</b>	6	0,1 %	7.624.295	16,2 %
<b>Total</b>	<b>8.116</b>		<b>47.190.493</b>	

Tabla núm. 1. Cifras del padrón municipal a 1 de enero de 2011. Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Estas cifras ponen de manifiesto una configuración demográfica y territorial del Estado caracterizada porque la mayor parte de la población reside en zonas urbanas, aunque en un contexto territorial predominantemente rural.

En el año 1970 la población de derecho que residía en municipios de menos de 20.000 habitantes era de 15.265.975 personas sobre un total de 34.041.531 habitantes. Prácticamente el 45% de la población residía en los municipios de pequeño y mediano tamaño (menos de 20.000 habitantes), mientras que un 55,2% se encontraba radicada en los municipios que superaban los 20.000 habitantes.<sup>7</sup> Hoy en día la población que reside en municipios de menos de 20.000 habitantes se mantiene prácticamente constante en términos absolutos

---

garantías con independencia de donde el ciudadano se hallara o residiera (Estudio 2762. Calidad de los Servicios Públicos III. 12 de mayo de 2008. CIS).

(15.022.378 habitantes), si bien en términos relativos supone el 31,8% del total de la población española actual.<sup>8</sup>

No obstante, es preciso incidir en que en el umbral de los municipios de hasta 20.000 habitantes son los municipios de menos de 10.000 habitantes los que han sufrido una mayor merma de población. En 1970, los 8.148 municipios de menos de 10.000 habitantes reunían una población de 11.647.672 habitantes; cifra que en el padrón de enero de 2011 se situaba en 9.903.070 habitantes. En cambio, los municipios de entre 10.000 y 20.000 habitantes han experimentado un incremento en su número, pasando de los 3.798.303 censados en 1970 a los 5.119.308 registrados en 2011.

La misma tendencia se produce en los municipios de entre 20.000 y 50.000 habitantes, que contaban en 1970 con 4.111.659 habitantes, y que en el año 2011 pasaban a 7.499.173 habitantes.

Estos datos ponen de manifiesto que las poblaciones rurales han perdido población, y que por el contrario han sido las zonas urbanas durante este intervalo de tiempo las que han visto incrementado su número de habitantes.

	Número de habitantes	%	Número de municipios
Menos de 2.000	3.744.544	11,0%	6.334
De 2.001 a 10.000	7.723.128	22,7%	1.814
De 10.001 a 20.000	3.798.303	11,2%	291
De 20.001 a 50.000	4.111.659	12,1%	144
Más de 50.000	14.663.897	43,1%	72
	34.041.531	100%	8655

Tabla núm. 2. Censo de población de 1970. Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

<sup>7</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Población de derecho de los municipios. Censo de 1970.

<sup>8</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Cifras del Padrón Municipal a 1 de enero de 2011.

A la pérdida de población que paulatinamente han venido sufriendo los pequeños municipios, se unen sus dificultades para financiarse a través de recursos propios para la prestación de servicios públicos en su ámbito territorial. Las dos primeras fuentes de financiación de los municipios de menos de 5.000 habitantes son las vinculadas a transferencias corrientes (Capítulo 4) y transferencias de capital (Capítulo 7), es decir, ingresos procedentes de otras Administraciones Públicas, bien para asumir gastos corrientes, bien para destinar esos ingresos a inversiones y obras.

A partir de 5.000 habitantes la primera o segunda fuente de financiación, según los casos, son las transferencias corrientes (Capítulo 4) o los ingresos que obtienen a través de los impuestos directos (Capítulo 1). A medida que la población es mayor, las partidas de ingresos obtenidas a través de transferencias de capital (Capítulo 7) representan un menor peso porcentual sobre el total del presupuesto de ingresos.

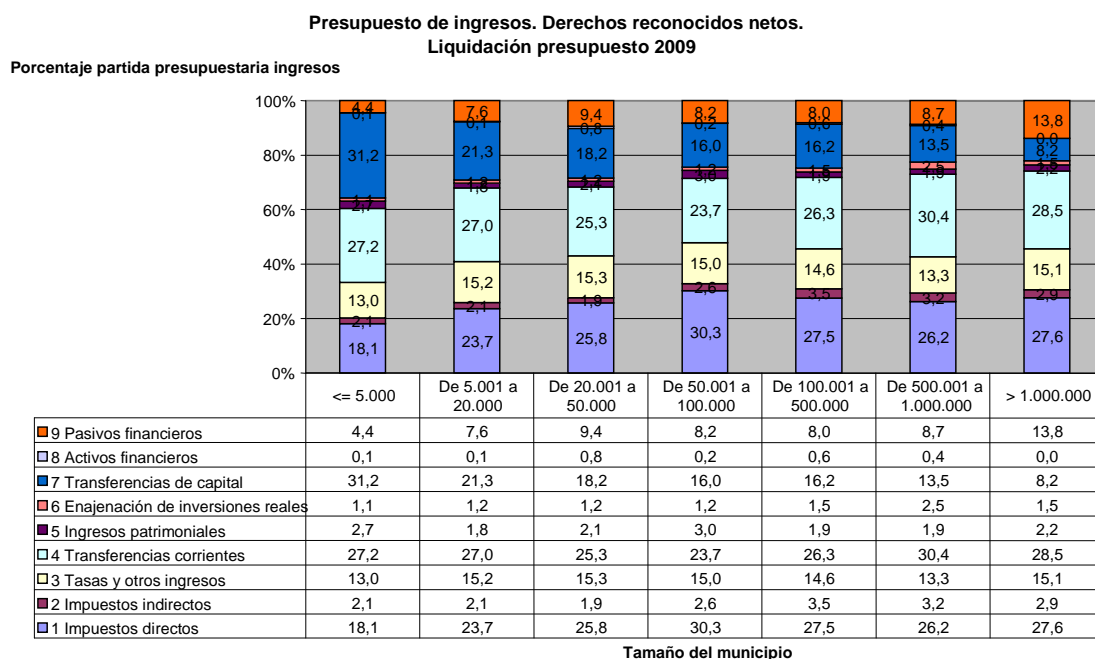


Gráfico núm. 1. Presupuesto de ingresos de las entidades locales. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Atendiendo a los capítulos de ingresos, las variaciones que en términos porcentuales han tenido los municipios de menos de 5.000 habitantes con respecto a este apartado, entre los años 2006 y 2009, no han sido excesivamente significativas. El Capítulo 4, de transferencias corrientes, y el Capítulo 7, de transferencias de capital, son los que en mayor medida aportan a los presupuestos de estas corporaciones locales. Es preciso señalar que las aportaciones de ambos capítulos se han ido incrementado en su conjunto año tras año. Mientras que las aportaciones de ambos capítulos representaron el 46,9% del presupuesto de ingresos en el año 2006, en 2009 supusieron el 58,4% del presupuesto de ingresos de estas corporaciones municipales, destacando en este último año el peso específico que representaron las transferencias de capital con respecto al resto de los capítulos del presupuesto, ya que se situaron en un 31,2%. Esta partida presupuestaria supuso un incremento del 9,8% frente al ejercicio anterior.

**Presupuesto de ingresos. Derechos netos reconocidos.  
Municipios de menos de 5.000 habs. Periodo (2006 - 2009).**

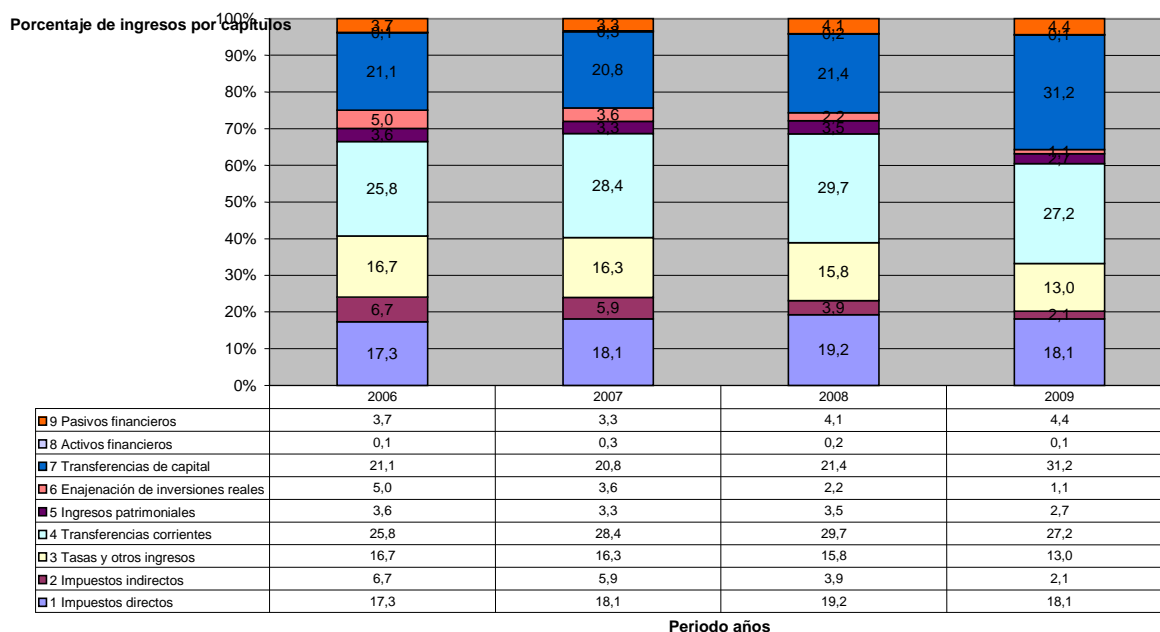


Gráfico núm. 2. Presupuesto de ingresos de las entidades locales. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Por lo que se refiere al presupuesto de gastos de las corporaciones locales de menos de 5.000 habitantes, prácticamente la mitad de las partidas (49,4%) se destinan a la ejecución de programas de carácter social, prestaciones de carácter personal, vivienda y urbanismo. Mientras que también una parte considerable del presupuesto se halla destinada a atender los gastos de funcionamiento del Gobierno municipal y de su administración.

	Miles de euros	%
0.- Deuda Pública	235.644	2,8%
1.- Servicios de carácter general	1.721.284	20,5%
2.- Protección Civil y Seguridad Ciudadana	115.648	1,4%
3.- Seguridad, Protección y Promoción Social	720.158	8,6%
4.- Producción de Bienes Públicos de carácter Social	4.144.165	49,4%
5.- Producción de Bienes de carácter Económico	1.138.920	13,6%
6.- Regulación económica de carácter general	91.343	1,1%
7.- Regulación Económica de Sectores Productivos	122.118	1,5%
9.- Transferencias a Administraciones Públicas	96.886	1,2%

Tabla núm. 3. Presupuesto de gastos de las entidades locales de menos de 5.000 habitantes. 2009. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.



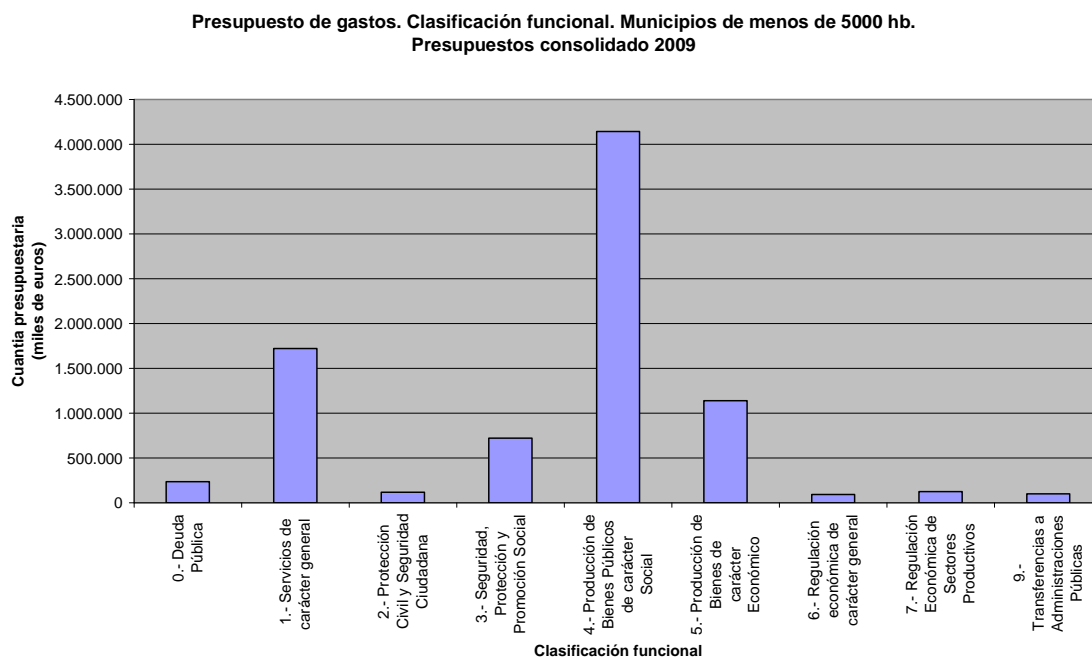


Gráfico núm. 3. Presupuesto de ingresos de las entidades locales. 2009.  
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El inframunicipalismo y la dependencia de recursos, originan que solo los municipios con cierto tamaño e identidad puedan asumir competencias o funciones que garanticen la prestación eficaz de los servicios públicos a sus ciudadanos. Los municipios más pequeños se encuentran en la actualidad avocados a buscar fórmulas asociativas que les permitan la ejecución de sus planes de desarrollo o la prestación de determinados servicios. Las comarcas, las mancomunidades o las diputaciones provinciales, cabildos o consejos insulares, se convierten en los puntos de referencia y de apoyo para hacer frente a sus funciones y responsabilidades. Consecuentemente, las pequeñas entidades locales requieren integrarse en una economía de escala apropiada, tanto para una eficiente asignación de los recursos como para una prestación eficaz de los servicios.

En conclusión, el inframunicipalismo presenta la característica de generar Gobiernos locales ineficaces por falta de dimensión y de recursos, lo que lleva a que las decisiones sobre el territorio municipal y sus habitantes pasen de

hecho a una instancia superior. En el caso español esta instancia suele ser la Diputación Provincial, Cabildo o Consejo Insular, o la Comunidad Autónoma en el caso de las comunidades uniprovinciales, pero también nos encontramos con numerosas mancomunidades de municipios a lo largo de la geografía española. La supresión y fusión de municipios para superar esta estructura inframunicipal, aunque posible y contemplada normativamente, apenas ha sido una medida puesta en práctica.

### **3.3. Propuestas sobre el inframunicipalismo**

---

#### **3.3.1. Fusión e integración de municipios**

Como se ha señalado, una de las soluciones al inframunicipalismo es la supresión de municipios y su fusión con otros. Las comunidades autónomas que tienen la competencia reconocida en esta materia no han avanzado en esta opción, antes bien, la realidad muestra que en los últimos años se ha producido un goteo de segregaciones municipales. Las razones de que la supresión y fusión municipios no haya estado nunca en la agenda política española se deben a la fuerte identidad y el vínculo de pertenencia de sus habitantes; a que son la base de la configuración del sistema de partidos español; y a haber fracasado los intentos de agrupación municipal generalizada en los últimos dos siglos.

A nivel europeo, algunos países como, entre otros, Alemania, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Italia, Suecia o Francia, han promovido políticas dirigidas a la supresión y fusión de sus entidades locales, con diferentes resultados.

Se pueden constatar dos estrategias diferenciadas de fusión de las entidades locales en Europa. La primera es la denominada “estrategia del norte de Europa”, en la que se incluyen países como Suecia, Alemania o Dinamarca. En estos países el proceso de unificación de las entidades locales se estableció de una forma obligatoria, ofreciendo a los municipios incentivos financieros

(denominados “bonos matrimoniales”) para que aceptasen la reforma territorial.<sup>9</sup>

La otra es la “estrategia del sur de Europa”, característica de países como Francia e Italia, y que se basa en el principio de cooperación voluntaria entre los municipios. La posibilidad de fusionar los municipios depende de la voluntariedad de estos. En la mayor parte de los casos, la prestación de servicios públicos por parte de los pequeños municipios exige la creación de entidades intermunicipales o supramunicipales para darles apoyo. Eso ha provocado, en no pocas ocasiones, solapamientos en el ejercicio de funciones, a la par que ineficiencias en la gestión de los recursos.<sup>10</sup>

La pérdida de la identidad colectiva de los habitantes que residen en un determinado municipio; la merma de influencia y presión que los ciudadanos puedan ejercer sobre las autoridades locales; la actitud renuente de las autoridades locales a perder poder; la distancia geográfica que puede separar a los núcleos de población destinados a fusionarse; el escaso número de servicios que pueden ser objeto de aprovechamiento en una economía de escala tras la fusión; o el hecho no contrastado aún de los efectos que genera la creación de una nueva entidad municipal, han tenido hasta la fecha un mayor peso específico que las posibles e indeterminadas ventajas de la fusión municipal.

Es posible aceptar que la integración de municipios suponga aprovechar mejor las economías de escala en la prestación de servicios públicos, o que se

---

<sup>9</sup> Esta fusión de carácter obligatorio fue implementada en Suecia en 1952 y 1974 (llegándose a una media de 34.000 habitantes por municipio), en el Reino Unido en 1974 (alcanzándose una media de 170.000 habitantes por distrito o barrio), y en algunos *Länder* en Alemania a principios de los años 70, por ejemplo en Renania del Norte-Westfalia (se llegó a la media de 44.000 habitantes por municipio). En el año 2007, con la voluntad de perseverar en los objetivos de una reforma territorial empezada en 1970, Dinamarca disminuyó su número de municipios a través de fusiones de 271 a 98 (55.400 habitantes de media por municipio). Cabe destacar que al mismo tiempo Dinamarca eliminó los condados y suprimió, por tanto, su segundo nivel local de Gobierno.

<sup>10</sup> En el año 1997, Grecia se apartó de los principios de la “estrategia del sur de Europa”, que suponían el carácter de voluntariedad para aplicar la fusión de municipios, y asumió los planteamientos de la “estrategia del norte de Europa”, impulsando reformas territoriales a través de legislación vinculante (coercitiva). El número de municipios fue reducido de 5.825 a 1.034 (un 80%), con una media de 10.750 habitantes.

amplíe la capacidad de negociación y de presión del nuevo ente local surgido sobre los niveles de Gobierno superior, o que la fusión contribuya a mejorar la eficiencia en la asignación de recursos. Sin embargo, los informes del Consejo de Europa no constatan que se produzca ahorro del gasto público en los procesos de agregación o fusión. Si se trata de considerar la existencia de una relación directa entre la fusión de los municipios y la minoración de los gastos, se pueden generar unas expectativas en los ciudadanos y en la propia prestación de servicios que es probable que no se satisfagan, al menos a corto plazo. En cualquier caso, los asentamientos de población seguirán siendo los mismos tengan o no la consideración jurídica de municipios, y las dificultades que ello entraña para la prestación de los servicios a los que todos los ciudadanos tienen derecho, también.

A los argumentos señalados que muestran la dificultad de los procesos de fusión municipales se unen las reticencias de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares. En principio, el mantenimiento de una estructura territorial inframunicipal puede favorecer la situación de estas entidades, ya que su finalidad principal es la de prestar asistencia técnica, jurídica y de recursos a los pequeños municipios. La fusión de municipios, en el contexto competencial actual, la constitución de áreas metropolitanas o la creación de mancomunidades, pueden representar “amenazas” para la propia supervivencia de la Diputación.

De esta manera, en la actualidad, las razones contrarias a la fusión de municipios tienen un mayor peso que aquellas otras que se muestran favorables a esta medida. El sentimiento identitario y de pertenencia es probable que sea la clave que explique que los sentimientos en esta cuestión han pesado hasta ahora más que las razones de eficiencia. Se contraponen pérdidas ciertas frente a beneficios dudosos; sentimientos frente a razones. Es por ello que las posibles soluciones a los males ciertos del inframunicipalismo deban conjugar los sentimientos con la razón. Es probable que la solución pase por un discurso y una actuación encaminados a defender la igualdad de derechos en el acceso a las prestaciones y servicios públicos, combinados con propuestas basadas en la eficacia que permitan mantener la identidad y la

pertenencia. En este nuevo escenario es indudable que las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares deben ser las instituciones ganadoras.

En definitiva, se trata de crear un doble nivel local; en el primero se mantendrían los municipios como comunidad política y de participación ciudadana, excepto en el caso de que no alcanzasen un cierto nivel mínimo de población; en el segundo se concentrarían las políticas activas de base territorial que garantizaran un catálogo de servicios para toda la población. Este segundo nivel obraría como un espacio de solidaridad territorial. Este planteamiento pretende conservar la identidad local del pequeño municipio, aunque la gestión y la prestación de servicios se realicen en el marco de un espacio territorial superior, que debe ser normalmente la Diputación Provincial, Cabildo o Consejo Insular.

### **3.3.2. Mancomunidades y otras figuras**

El modelo de “solidaridad territorial” tradicional en España es la mancomunidad de municipios. Según los datos aportados por el Registro de Entidades Locales, existen un total de 1.025 mancomunidades municipales. Castilla y León (249 mancomunidades) y Castilla-La Mancha (136 mancomunidades) son las regiones en las que más se utiliza esta figura.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Acceso a la base de datos del Registro de Entidades Locales. Fecha 25 de marzo de 2012. <http://ssweb.mpt.es/REL/frontend/inicio/mancomunidades/all/all>

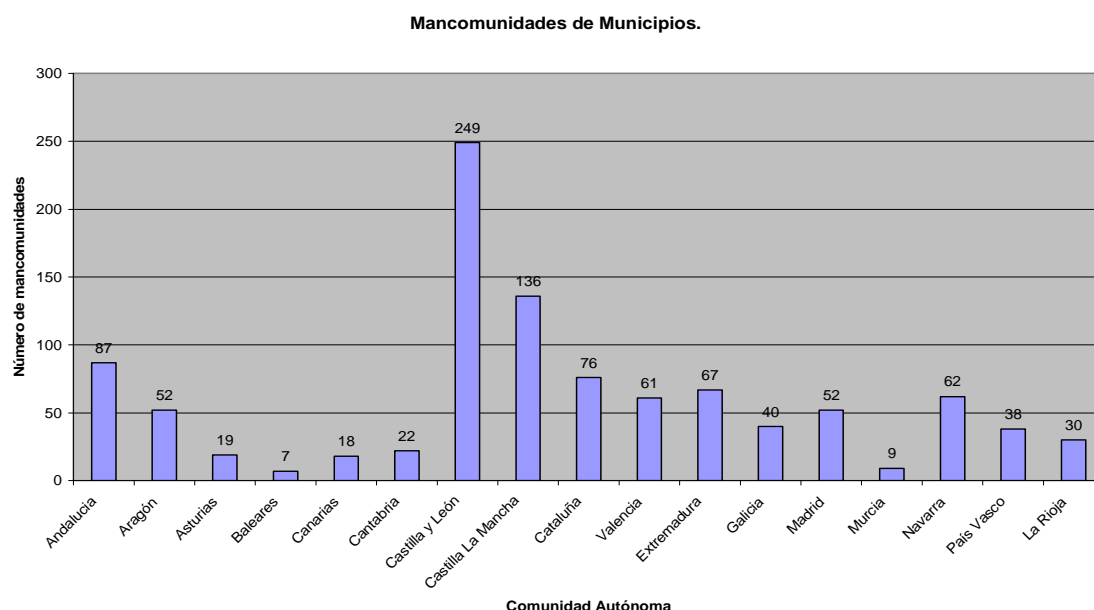


Gráfico núm. 4. Mancomunidades de Municipios en España. Fuente: Elaboración propia a partir del Registro de Entidades Locales. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Fecha: 25 de marzo de 2012. <http://ssweb.mpt.es/REL/frontend/inicio/mancomunidades/all/all>

Los autores favorables a la mancomunidad la ven como expresión voluntaria del asociacionismo municipal; como manifestación del principio de cooperación en la prestación de los servicios propios de los municipios; y como medio para que determinados servicios municipales no sean prestados por otros niveles territoriales. Pero otros ven el inconveniente de que puede resultar un mapa territorial disfuncional, debido a su carácter voluntario; a que un municipio puede pertenecer a más de una mancomunidad; a la posibilidad de que no exista continuidad entre los municipios integrantes de una misma mancomunidad; a la diversidad de fines que puede tener una mancomunidad; al hecho de que no todos los municipios que forman parte de la mancomunidad están obligados a acogerse a la prestación mancomunada de los mismos servicios; a que una buena parte de las mancomunidades existentes no funcione en la práctica; y a la falta de implicación y de compromisos de algunos de los municipios que forman parte de la mancomunidad en el desarrollo de actuaciones comunes.

La creación de algunas mancomunidades viene impuesta por la necesidad de recibir determinados servicios financiados por instancias superiores, como

suele suceder en el caso de los servicios sociales. En otras ocasiones se crean las mancomunidades con el fin de prestar determinados servicios básicos a la población. La recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos constituye el servicio en mayor medida prestado por diferentes mancomunidades. Al menos 490 mancomunidades disponen, entre otros, de este servicio público. Los servicios de abastecimiento de aguas, el fomento del turismo o las actividades culturales, también constituyen un núcleo importante de servicios acometidos por este tipo de agrupación municipal. Por último, podemos encontrar mancomunidades creadas con los más variados fines, desde mataderos hasta guarderías infantiles, pasando por extinción de incendios.

La realidad es que las mancomunidades muestran, en general, una baja actividad, existiendo muchas que apenas funcionan. La explicación de fondo de su proliferación se debe a la deficiente regulación de la distribución competencial entre los pequeños municipios y las diputaciones provinciales, cabildos o consejos insulares, singularmente los de pequeña población. Esto hace que deba replantearse su figura, ya que no han resuelto el problema del inframunicipalismo y han generado unos costes añadidos a los entes locales obligatorios.

La mayor parte de las mancomunidades se encuentran integradas por municipios deficitarios, por lo que se trasladan sus déficits a un espacio territorial algo más amplio. De esta manera, el nacimiento de la mancomunidad se encontraría desde su origen hipotecado por una falta de recursos, con lo que la provincia/isla ha de asumir la responsabilidad de colaborar no solo con los municipios, sino también con las mancomunidades, para garantizar una prestación mínima y eficaz de los servicios.

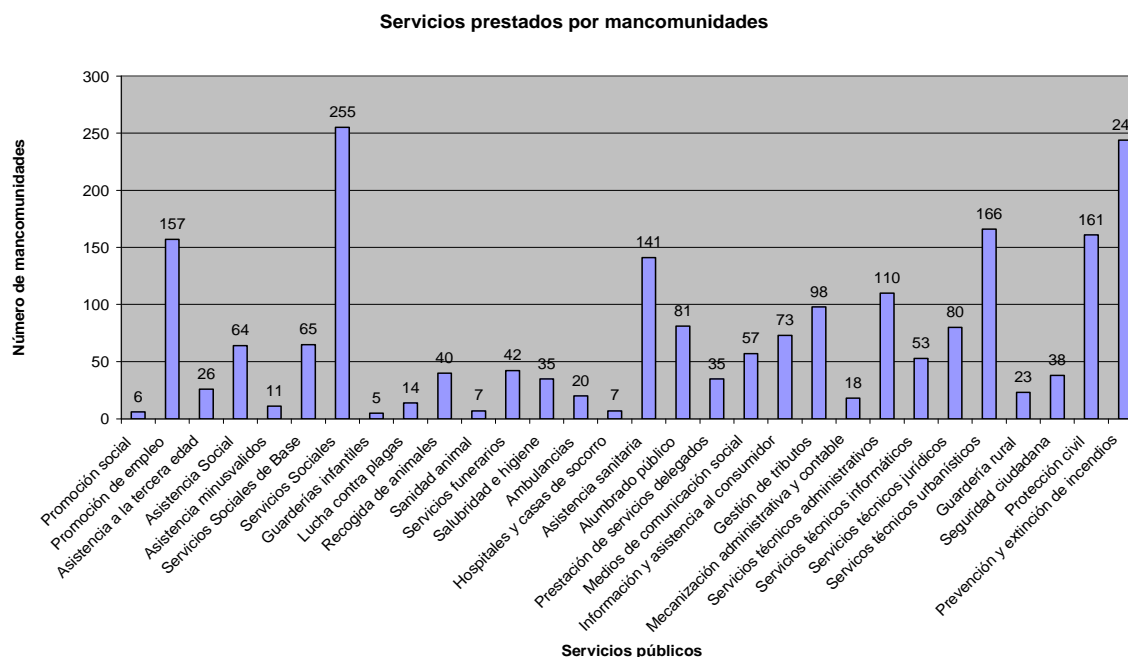


Gráfico núm. 5. Actividades y servicios. Mancomunidades de municipios en España. Fuente: Elaboración propia. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Registro de Entidades Locales.

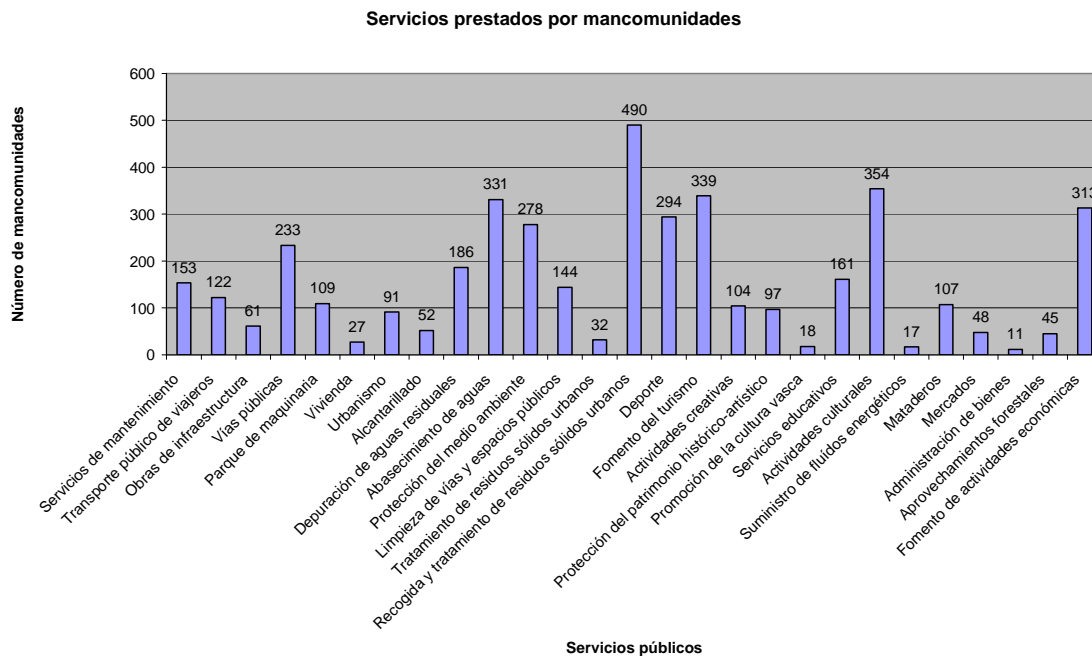


Gráfico núm. 6 Actividades y servicios. Mancomunidades de municipios en España. Fuente: Elaboración propia. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Registro de Entidades Locales.



El asociacionismo municipal no acaba en la mancomunidad, ya que algunas comunidades autónomas prevén la creación de comarcas, áreas o entidades metropolitanas, y otras agrupaciones de municipios limítrofes de constitución voluntaria o forzosa. Así, existen 81 comarcas, la mayor parte de ellas concentradas en Aragón (32) y Cataluña (41). La figura del área metropolitana tampoco se ha extendido demasiado, ya que en la actualidad únicamente existen tres áreas metropolitanas, el área metropolitana de Barcelona y dos entidades metropolitanas en la ciudad de Valencia, una destinada a la prestación de servicios hidráulicos y la otra al tratamiento de residuos. Finalmente, bajo la condición de otras agrupaciones existen un total de 17, fundamentalmente en Castilla y León, que cuenta con 13 agrupaciones. El resultado final puede llegar a ser el de una planta territorial muy diversa y disfuncional.

La identificación entre municipio como núcleo democrático y como centro de prestación de servicios, conduce en los pequeños ayuntamientos a buscar una masa crítica con la que garantizar un mínimo de servicios a su población. El logro supone la pérdida de la capacidad de decisión plena sobre los asuntos municipales. En el caso de las mancomunidades, la ganancia se llega a concretar en la prestación, en general, de un servicio que de otra forma no sería posible realizar con los medios municipales.

La realidad actual muestra un alcance muy limitado de los servicios que prestan las mancomunidades, al centrarse principalmente en el abastecimiento de agua y en la recogida y tratamiento de residuos. Es habitual que en muchos casos la correcta gestión de ambos servicios precise de un ámbito superior al de la mancomunidad, especialmente el primero de ellos. Además, en la prestación de dichos servicios concurren con las diputaciones provinciales, cabildos o consejos insulares, y las comunidades autónomas respectivas.

El mantenimiento de las mancomunidades se contradice con el posible fortalecimiento de las diputaciones, por ello la revisión de las competencias obligatorias de los pequeños municipios y su posible traspaso a las diputaciones debería acompañarse de la supresión de las mancomunidades.

Las áreas metropolitanas, en general, no suelen afectar a los pequeños municipios, ya que el entorno de las grandes ciudades se caracteriza por ser conurbaciones de gran población. En caso de que afectasen, lo habitual es que se haya diluido la personalidad de las antiguas comunidades municipales que se encontraban en su momento a cierta distancia del núcleo principal. En este caso el problema principal será la representación del pequeño municipio en el área metropolitana, que, lógicamente, será muy reducida.

Las comarcas, como se ha visto, se encuentran fundamentalmente en dos comunidades autónomas, y las competencias que tienen asignadas reducen las de las diputaciones. Al ser su creación un acto de voluntad de las comunidades autónomas, no se incluyen entre las entidades voluntariamente constituidas por los municipios. Su existencia plantea problemas de concurrencia competencial con las mancomunidades y, en su caso, con las áreas metropolitanas. La existencia de las comarcas debe suponer la simplificación del mapa institucional. Para ello sería conveniente, además de la eliminación apuntada de las mancomunidades, una mejor articulación de las comarcas con las diputaciones en los aspectos de planificación territorial, y que las comarcas asumieran la prestación de los servicios supramunicipales, en la misma línea que se señala a continuación para las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares.

### **3.3.3. La revitalización de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares**

La provincia, además de la isla, es la única entidad de carácter supramunicipal reconocida explícitamente en el texto constitucional. Su permanencia en los dos últimos siglos ha hecho que su demarcación sea generalizadamente una realidad identificable y diferenciable por sus habitantes. La provincia es la base de la formación de las comunidades autónomas, y su legitimación descansa en la representación de los intereses de la provincia y en la asistencia técnica y financiera que presta a los municipios, especialmente a los más pequeños. Desde la perspectiva amplia que se está manejando, constituye un espacio

territorial idóneo para la planificación territorial, la creación de redes relacionales, y para garantizar el derecho al acceso a los servicios y prestaciones públicas de los ciudadanos, especialmente de los que habitan en los pequeños núcleos de población.

La debilidad de las mancomunidades y el hecho de que su actividad sea limitada desde la perspectiva de las competencias municipales, hacen que las diputaciones también deban prestarles asistencia técnica y apoyo.<sup>12</sup>

El legislador ha determinado las funciones que las diputaciones provinciales pueden asumir, aunque no se haya explicitado un listado de competencias propias.<sup>13</sup> De esta manera, su actividad es el resultado de la tradición, de las demandas concretas y, especialmente, de las relaciones de poder que mantienen con los otros niveles de Gobierno u otras formas asociativas municipales que actúan en su territorio.

El desarrollo y consolidación del Estado autonómico ha relegado a la Diputación a un papel marginal en el sistema institucional español, a la vez que muestra una escasa visibilidad para los ciudadanos, lo que incide y repercute en la propia legitimidad de su existencia. En no pocas ocasiones se puede considerar que el hecho de que los partidos sitúen en ellas a parte de sus élites y clientelas locales domina claramente sobre su función de apoyo a los ayuntamientos. Esta situación contribuye a su ineficiencia y, lo que es más grave, a la pérdida de legitimidad.

---

<sup>12</sup> La actual crisis económica y financiera ha provocado y estimulado un debate acerca de la supresión o no de las diputaciones provinciales, pero no de los cabildos y consejos insulares, único referente histórico del que tradicionalmente se han valido los municipios para garantizar la prestación de sus servicios. Sin embargo, este planteamiento no se ha observado respecto a las mancomunidades de municipios, muchas de ellas con escaso papel y actividad, y con las comarcas, de escasa tradición histórica como elemento institucional y administrativo en la vertebración territorial del Estado.

<sup>13</sup> La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, confiere a la Diputación Provincial, al Cabildo y al Consejo Insular las competencias para: coordinar los servicios municipales; prestar asistencia jurídica, económica y técnica a los municipios; garantizar la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcas; cooperar en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial; fomentar los intereses peculiares de la provincia.

Si se mide la fortaleza institucional de las entidades territoriales por su presupuesto, este representa en las diputaciones de régimen común el 8% del conjunto total del presupuesto gestionado por las entidades locales. Esta cifra pone de manifiesto aún más la debilidad de las diputaciones frente a los ayuntamientos, que gestionan el 71% del presupuesto local.

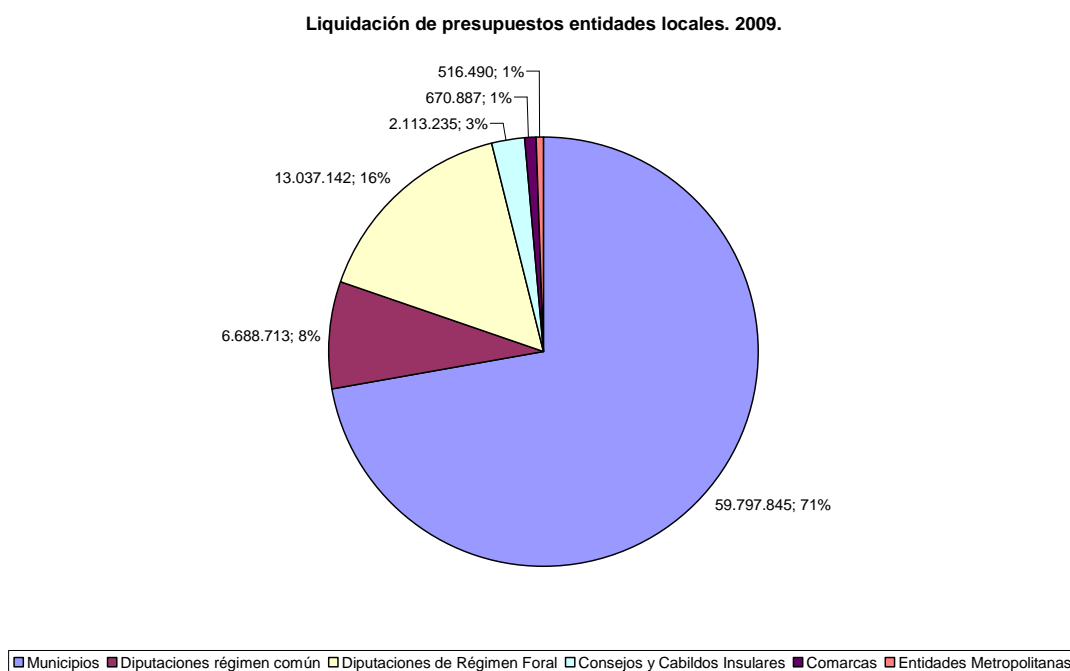


Gráfico núm. 7. Liquidación del presupuesto entidades locales 2009. Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

La realidad descrita sirve de fundamento a algunas posiciones políticas y sociales para proponer la eliminación de este nivel de Administración local, y atribuir sus funciones a las Administraciones autonómicas. Esta solución no resuelve por sí misma el problema del inframunicipalismo y requiere de otras medidas como la fusión de municipios, la potenciación de las mancomunidades o la creación de nuevas demarcaciones territoriales que permitan prestar eficazmente los servicios en todo el territorio de la Comunidad Autónoma. La eliminación de las diputaciones provinciales supondría la extracción de las competencias locales a un ámbito de poder que no es local, la Comunidad Autónoma, y en el que el engarce de la representación política municipal no

está previsto y sería difícil de establecer. Cabe contraargumentar que en las comunidades autónomas uniprovinciales el interés de la provincia se ha subsumido en la Comunidad Autónoma, y que han desaparecido las diputaciones provinciales, al asumir sus funciones los órganos de gobierno y de representación de las comunidades autónomas. Sin embargo, esta solución cabe en la Constitución y responde al principio de economía, y no se puede decir lo mismo de la eliminación o vaciamiento del interés provincial.

La colaboración entre Diputación, Cabildo o Consejo y Ayuntamiento, permite que el despliegue y la ejecución de las políticas y de los programas públicos municipales se produzca desde la misma esfera de poder, el nivel local, por lo que no quedan condicionados por los criterios marcados desde un nivel territorial distinto, el nivel autonómico o el estatal, preservándose de esta manera el principio de autonomía local reconocido constitucionalmente.<sup>14</sup>

Como se ha señalado, el inframunicipalismo en España requiere la existencia de un nivel superior de Gobierno que garantice el derecho de sus habitantes a recibir los servicios públicos en condiciones de igualdad. La Diputación Provincial, al igual que el Cabildo y el Consejo Insular, se convierte en el referente idóneo para asumir este papel y responsabilidad, no solo porque garantiza el principio de autonomía local, sino porque gobierna un espacio de referencia territorial que resulta idóneo para numerosas políticas territoriales. Su supresión y la creación de otro nivel territorial, o el fortalecimiento de las mancomunidades o comarcas, son soluciones que establecen aparatos organizativos más numerosos y, por tanto, más costosos. Además, presentan una dimensión insuficiente desde el punto de vista de la planificación, de las políticas que inciden en el territorio y de la prestación de los principales servicios.

La solución al inframunicipalismo pasa por una decidida apuesta por el fortalecimiento institucional de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares. Esto requiere la provisión adecuada de los recursos

---

<sup>14</sup> Artículo 140. “La Constitución garantiza la autonomía de los municipios”. Artículo 141. “La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia...”.

económicos, materiales y humanos precisos para responsabilizarse y asumir las nuevas competencias que provengan de los pequeños municipios. Sin embargo, esto no debe significar que la actividad de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares deba de circunscribirse exclusivamente a una función meramente auxiliar y de apoyo a los pequeños municipios, sino que su papel ha de ser más proactivo. En el marco de una visión integrada del territorio y de la población de la provincia, la Diputación, al igual que el Cabildo y el Consejo, ha de responsabilizarse de diseñar y desarrollar políticas públicas que garanticen la cohesión y vertebración de toda la provincia, de forma que se garantice a todos los ciudadanos el acceso a los servicios públicos. Esta responsabilidad exige a la Diputación Provincial, Cabildo o Consejo Insular trabajar en red, comprometer a las corporaciones municipales y ejercer un liderazgo sobre ellas.

La naturaleza de los servicios públicos prestados por la Diputación Provincial, Cabildo o Consejo Insular ha de ser variable. No se trata de prestar en todo el territorio los mismos servicios o de ejercer sobre el mismo idénticas competencias, sino de determinar en función de la naturaleza del servicio, del programa o de las características de los municipios, el espacio o nivel administrativo más adecuado para su prestación en aplicación del principio de subsidiariedad. Donde los servicios locales no puedan ser prestados de manera adecuada por los municipios o las actuales mancomunidades, dichos servicios deberían ser competencia de la Diputación Provincial o del Cabildo o Consejo Insular.

En definitiva, se trata de convertir a las diputaciones en el marco organizativo y prestacional para la realización de los servicios municipales obligatorios en los municipios de menor población. Para ello es necesario establecer el umbral de población de los municipios a los que sería de aplicación esta medida. El techo podría fijarse en 20.000 habitantes, lo que no implica que los municipios de mayor población no puedan recurrir a la Diputación Provincial, el Cabildo o el Consejo Insular (planificación y ordenación territorial, servicios metropolitanos o supramunicipales, por ejemplo). De esta manera, se obligaría a los municipios afectados, dadas unas circunstancias tasadas en la ley, a que la prestación de

determinados servicios obligatorios pase del ámbito municipal al provincial/insular. Las objeciones planteadas desde la defensa de la autonomía local pueden superarse, ya que nos encontramos en la esfera de la Administración local. Quedaría la cuestión de las comunidades uniprovinciales, a las que habría que dar un tratamiento específico.

Se trataría de ampliar el artículo 26 LRBRL incluyendo el encargo de las comunidades autónomas a las diputaciones provinciales, cabildos o consejos insulares, mediante la financiación correspondiente, de la prestación de ciertos servicios obligatorios en determinadas áreas a nivel provincial/insular o infraprovincial, cuando se produzcan determinadas circunstancias, como pueden ser la inadecuación actual de las referidas prestaciones, la no sostenibilidad de las mismas en el plano financiero o de otro tipo, etc.

Las soluciones que se proponen suponen cambiar el concepto de reordenación local. Se pasaría del actual derecho voluntario de asociación de municipios a medidas de carácter obligatorio. Como sabemos, la primera vía ha fracasado en la reordenación local en España y en los países de nuestro entorno. La atribución por vía de sustitución de los ayuntamientos a las diputaciones provinciales, cabildos o consejos insulares para la realización o prestación de ciertos servicios obligatorios, hace que no sea necesario adoptar la fusión generalizada de los pequeños municipios y permite el mantenimiento de los municipios cumpliendo unas obligaciones mínimas, especialmente de carácter político. La intervención de las comunidades autónomas como coordinadoras de los procesos de reordenación local aporta equilibrio a los mismos.

#### **3.3.4. La ordenación del espacio local**

Las fórmulas señaladas para superar el inframunicipalismo y la escasa capacidad de gestión de las entidades locales, no cierran otras posibilidades de actuación que se encuentran reconocidas al Estado y a las comunidades

autónomas para adecuar la estructura y la ordenación de los municipios en el territorio.<sup>15</sup>

Hay dos líneas básicas para actuar en este terreno: la primera es la fijación de las condiciones básicas para crear nuevos municipios. La segunda, los estímulos para avanzar hacia un mapa local más racional. En el primer caso, la solución no pasa por fijar condiciones para la creación de nuevos municipios, que siempre han resultado en la práctica una farsa (especialmente la necesidad de la solvencia económica y fiscal de los nuevos municipios, un hecho siempre manipulado en los informes), sino por la prohibición estricta de creación de nuevos municipios, salvo por razones de interés general, y, aun en este caso, fijando un techo poblacional suficientemente alto para evitar abusos. Las dos medidas podrían llevarse a cabo de la siguiente forma:

- Obligatoriedad de la existencia de una razón de interés general para poder crear un nuevo municipio.
- Para que esa apreciación pueda producirse, el nuevo municipio, así como todos los resultantes de la alteración (incluido el matriz del que se segrega el territorio), no pueden tener menos de 20.000 habitantes.<sup>16</sup>
- Habría que mantener las condiciones de que no se fragmenten núcleos de población existentes y de que un estudio garantice la viabilidad económica y fiscal del nuevo municipio, así como el mantenimiento del nivel de los servicios locales existentes.

Con estas condiciones se frenaría el aumento del número de municipios.

---

<sup>15</sup> Conforme al artículo 149.1.18 de la Constitución, corresponde al Estado el dictado de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, mientras que a las comunidades autónomas corresponde su desarrollo. Particularmente, corresponden a las comunidades autónomas la creación, supresión y alteración de los términos municipales, si bien se reserva el Estado la regulación de las condiciones básicas que han de regir dichas actuaciones.

<sup>16</sup> No debe olvidarse que, por ejemplo, después de las reformas municipales, en Inglaterra y en Suecia, la población media de los municipios es de unos 100.000 habitantes en el primer caso y de más de 40.000 en el segundo, mientras que en España es de unos 5.500 habitantes por término medio.



La segunda de las medidas consiste en la racionalización del espacio local. El Estado o, en su caso, las comunidades autónomas, podrían condicionar el otorgamiento de subvenciones para inversiones, e incluso los incrementos de la participación de los municipios en sus presupuestos, al traspaso de las competencias de los municipios pequeños a las diputaciones provinciales, cabildos o consejos insulares.

A la vez, la Comunidad Autónoma debería establecer una zonificación territorial infraprovincial estable, teniendo en cuenta que cada zona debería tener un tamaño medio que contemplase la superficie y el número de ciudadanos en el territorio para hacer operativa la prestación de los servicios autonómicos y provinciales/insulares. Así, esta zonificación sería la preferente para articular las distintas políticas sectoriales autonómicas en el territorio y para facilitar la prestación de los distintos servicios provinciales. Los criterios de delimitación de la demarcación de tales agrupaciones deberían fijarse por las comunidades autónomas, las diputaciones, cabildos o consejos insulares y los municipios, de forma consensuada.

La carencia de una zonificación uniforme para la prestación de servicios, supone la existencia de demarcaciones territoriales diferentes para cada uno de los servicios que se prestan desde las diferentes Administraciones Públicas, e incluso desde una misma Administración Pública. Esto implica la falta de coordinación entre políticas públicas y, lo que es más importante, la dislocación de la vida de los ciudadanos que viven en un municipio, al tener como referentes de prestación de servicios a distintos centros territoriales.

La zonificación supramunicipal debe atender a criterios geográficos, históricos, culturales, económicos, de proximidad temporal y no solo física. La zonificación facilitaría la ejecución y coordinación de las distintas políticas llevadas por los entes territoriales supramunicipales. Siguiendo la Estrategia Territorial Europea (ETE), se trata de lograr un desarrollo sostenible desde las diversas políticas que inciden en el territorio. En particular, es precisa la coordinación de las políticas de medio ambiente, transporte, nuevas tecnologías, políticas de I+D+i,

agricultura, políticas sociales y regionales y de patrimonio cultural, que son las materias más relevantes para el desarrollo territorial.

Para llevar a cabo los procesos de zonificación y, en consecuencia, de ordenación del territorio, se ha de contar principalmente con dos tipos de instrumentos: legales, ya sean normas obligatorias, planes o recomendaciones, de carácter más informal y que se establecen sobre una base voluntaria; y financieros y presupuestarios, dirigidos a fomentar la incorporación de los nuevos principios basados en el desarrollo sostenible a las políticas locales, tanto por los municipios como por los organismos provinciales/insulares y la Administración autonómica.

### 3.4. Conclusiones

---

#### Planteamiento

1. El inframunicipalismo hace inviable el principio de autonomía municipal para una gran parte de nuestros municipios. El ejercicio de esta autonomía solo es posible en la medida en que estos dispongan de los recursos precisos para asumir y cumplir con las competencias y funciones que tienen encomendadas. Sin ellos no es posible garantizar los mismos derechos a todos los ciudadanos en el territorio nacional.
2. La solución referencial de la Constitución de colaboración con los municipios, la Diputación Provincial, Consejo o Cabildo Insular, no se ha considerado realmente como una solución al inframunicipalismo.

#### Cohesión territorial

3. El objetivo de la cohesión territorial es, por tanto, garantizar a los ciudadanos, de acuerdo con los principios de coherencia y solidaridad, la igualdad de oportunidades, el disfrute de una buena calidad de vida y un

acceso a los servicios de interés general, independientemente del territorio en el que se encuentren.

4. El problema del inframunicipalismo trasciende su naturaleza económica, normativa, numérica, de eficacia o de racionalidad, para considerarse desde el derecho al buen gobierno de las personas que viven en un municipio; la igualdad de derechos en la prestación y acceso a los servicios y actividades públicas; y el derecho a percibir su territorio de una manera no impuesta. También implica que las soluciones que se propongan para resolver el inframunicipalismo deben garantizar la participación política de los ciudadanos en la gestión directa de su territorio.
5. El enfoque de la cohesión territorial implica que las soluciones que se propongan para resolver el inframunicipalismo han de respetar la identidad territorial de los ciudadanos. Esto supone reconocer los aspectos históricos y culturales asociados a dicha identidad. De esta manera, es posible diferenciar entre la preservación de dicha identidad y la búsqueda de una distribución y gestión del poder en el territorio más eficaz. La clave de coherencia entre ambos aspectos será garantizar la igualdad de derechos en el acceso a los servicios públicos. Este es el objetivo a alcanzar y no cualquier otra consideración.

#### Planificación estratégica

6. La necesidad de hacer efectivos los principios de desarrollo, equilibrio y cohesión territorial, exige un planteamiento que supera la escala geográfica y espacial municipal. De esta manera, el desarrollo económico y territorial debe situarse en un ámbito amplio de carácter supramunicipal.
7. La provincia/isla aparece como un ámbito idóneo para garantizar y promover la cohesión territorial y social, en el marco de una planificación estratégica articulada con la Comunidad Autónoma y las grandes ciudades. Además, la Diputación, Cabildo o Consejo Insular, sería la institución adecuada para promover y liderar las redes que articulasen las ciudades

medias y grandes con los pequeños municipios rurales, con el fin de garantizar la cohesión social y territorial, el derecho de acceso a las actividades y servicios públicos, y la identidad territorial de la población de los pequeños municipios.

### Municipio relacional

8. La naturaleza política del Gobierno local se fundamenta en la legitimidad que le otorga la elección directa de sus representantes locales por los ciudadanos, no solo para que dirijan la Administración, sino, fundamentalmente, para que resuelvan los problemas que tiene la comunidad. Esta finalidad refuerza el contenido político del ente local, y potencia la creación de una serie de redes de relación y actuaciones que a veces tienen escasa conexión con las competencias atribuidas formalmente a una Administración local concreta.
9. La naturaleza local es relacional, no por imperativo de la norma, sino como resultado del modelo político de vertebración territorial y de distribución del poder en el territorio. Esa naturaleza relacional no proviene esencialmente de la necesidad de contactar con los “entes mayores”, porque de ellos proviene su marco regulador y competencial y una parte de su financiación, sino porque estos se relacionan políticamente con los poderes locales con el fin de que las políticas públicas dirigidas a los ciudadanos sean viables.
10. Las soluciones organizativas y políticas al problema del inframunicipalismo deben verse desde la perspectiva del ciudadano. El modelo relacional e intergubernamental pone el énfasis en las redes de actuación, y no principalmente en los aspectos normativos y de ordenación formal del territorio.
11. La naturaleza política de la actividad de las diputaciones, cabildos o consejos insulares, casa mal con el sistema actual de elección indirecta de los representantes de la provincia. Esta situación se vería más comprometida en el caso de que las diputaciones, cabildos o consejos insulares vieran reforzado su poder, si se toma como referencia la

legitimidad. El actual desequilibrio político entre las diputaciones, cabildos o consejos insulares y los municipios, debilita la posición de las primeras frente a estos, especialmente los de gran población, y las comunidades autónomas. Este debilitamiento, claro es, no es fundamentalmente de naturaleza normativa o competencial, sino política.

### Prestación de servicios

12. La legitimación de la acción pública en los municipios se encuentra determinada por la capacidad de que disponen para desarrollar sus programas de gobierno y la prestación de sus servicios públicos. Ocurre, no obstante, que esa legitimación está condicionada en los pequeños municipios por su escasa densidad de población, por la ausencia de recursos financieros y técnicos, por la falta de capacitación o de disponibilidad de recursos humanos, y por su débil posición en las redes de políticas.

13. El reconocimiento de las competencias demandadas en su momento en el pacto local quedaría sujeto a las posibilidades de financiación para su ejercicio. La solución pasaría por la eliminación de las duplicidades existentes con las comunidades autónomas y la atribución de la responsabilidad de la gestión de los servicios y actividades, con carácter general, a los ayuntamientos. El principio ha de ser una competencia, una sola Administración o un solo ente de gestión. Además, es preciso profundizar seriamente en las soluciones cooperativas entre la Administración autonómica y la local, mediante la creación de órganos y organismos conjuntos, en aquellos casos donde no quepa la solución de la atribución clara de una competencia a un solo nivel territorial. Así, por ejemplo, deben fusionarse los organismos, agencias, sociedades mercantiles, fundaciones y similares autonómicas, locales, y, en su caso estatales, y debe establecerse que en sus órganos de gobierno y representación participen conjuntamente las Administraciones que realizan tareas similares. A esta solución solo debe llegarse cuando no quepa,

después de un estudio bien fundamentado, la alternativa de la supresión del ente correspondiente.

14. La solución de las duplicidades también pasa por clarificar las competencias establecidas en los artículos 25 y 26 LRBRL, y realizar una serie de ajustes en el actual texto normativo, entre otros, los siguientes:

- a. Cambiar la expresión “en todo caso” del artículo 25.2, al referirse al listado de competencias que el municipio ejercerá, por “solo”.
- b. Exigir la correspondiente memoria económica con informe de la Dirección General competente en materia local de la Administración General del Estado.
- c. Establecer reglas incentivadoras para la fusión de pequeños municipios a la hora de prestar servicios.
- d. Aclarar en el artículo 27 que la delegación implica transferir la financiación suficiente, haciendo referencia a que en el caso de los convenios o la creación de entes conjuntos (consorcios, fundaciones...) se considerará la misma regla.
- e. Suprimir el artículo 28 LRBRL.
- f. Vincular el artículo 86 LRBRL con la Ley de Estabilidad Presupuestaria.
- g. Condicionar la cláusula general por la que se reconozca la competencia de los municipios para intervenir, dentro del ámbito de la ley, en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad o Administración Pública, así como para realizar, en su ámbito territorial, actividades complementarias de las propias de las otras Administraciones Públicas, a la Ley de Estabilidad Presupuestaria.
- h. Determinar que las leyes sectoriales estatales o autonómicas que atribuyan competencias a los entes locales deban basarse, entre otros aspectos, en un juicio de idoneidad basado en los principios de autonomía, descentralización, proporcionalidad, subsidiariedad y suficiencia financiera; y respetando el principio de suficiencia financiera.

15. Es preciso revisar el artículo 26 LRBRL, en el sentido de que la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos a los pequeños municipios debe ir acompañada del encargo de la Comunidad Autónoma a las diputaciones para su prestación mediante la financiación correspondiente.
16. Las soluciones que se proponen en la actualidad para lograr esa eficiencia pasan principalmente por la fusión de municipios, cuyos intentos han fracasado en los dos últimos siglos. Teniendo en cuenta esta realidad, resulta más viable plantear la cuestión de la eficiencia desde la agrupación de determinados servicios en el nivel provincial/insular, manteniendo al pequeño municipio como núcleo de identidad y de participación política. Naturalmente esto conllevaría la eliminación de las mancomunidades y la integración de los consorcios existentes en el nivel provincial/insular. Quedaría la cuestión de las comarcas en las comunidades autónomas en las que están implantadas. En este caso se trataría de estudiar en detalle la naturaleza y el origen de sus competencias. El modelo se cerraría con la elección directa de los representantes provinciales, lo que es probable que ayudara a resolver la posible colisión entre las diputaciones provinciales y las comarcas.

## Diagnóstico

### Uniformismo

17. La realidad actual muestra que la autonomía local, y la construcción jurídica desarrollada para definirla y delimitarla, no han servido para fortalecer sustancialmente el peso de los entes locales en el reparto territorial del poder operado tras la Constitución de 1978. Tampoco han servido para potenciar la capacidad de gestión local que pueda hacer frente a las muy incrementadas y variadas demandas de los ciudadanos. La razón hay que buscarla tanto en el énfasis depositado en delimitar los campos competenciales entre los poderes territoriales, que ha conducido a la defensa del *statu quo*, como en la defensa más acérrima que desde un

punto de vista normativo se ha realizado para tratar de manera uniforme las diferentes y diversas situaciones que definen la realidad local española.

### Fragmentación y financiación

18. En España existen un total de 8.116 municipios. La mayor parte de ellos, el 83,7%, cuentan con menos de 5.000 habitantes, y únicamente un 0,8% de los municipios superan los 100.000. Sin embargo, tan solo un 12,7% de los ciudadanos residen en alguno de los 6.796 municipios que cuentan con menos de 5.000 habitantes, mientras que el 52,3% de los ciudadanos se concentran en alguno de los 145 municipios que superan los 100.000 habitantes.

19. A la pérdida de población que paulatinamente han venido sufriendo los pequeños municipios, se unen sus dificultades para financiarse a través de recursos propios para la prestación de servicios públicos en su ámbito territorial. Las dos primeras fuentes de financiación de los municipios de menos de 5.000 habitantes son las vinculadas a transferencias corrientes (Capítulo 4) y transferencias de capital (Capítulo 7), es decir, ingresos procedentes de otras Administraciones Públicas, bien para asumir gastos corrientes, bien para destinar esos ingresos a inversiones y obras.

20. El inframunicipalismo y la dependencia de recursos hacen que solo los municipios con cierto tamaño e identidad puedan asumir competencias o funciones que garanticen la prestación eficaz de los servicios públicos a sus ciudadanos. Los municipios más pequeños se encuentran en la actualidad avocados a buscar fórmulas asociativas que les permitan la ejecución de sus planes de desarrollo o la prestación de determinados servicios.

21. El inframunicipalismo presenta la característica de generar Gobiernos locales ineficaces por falta de dimensión y de recursos, lo que lleva a que las decisiones sobre el territorio municipal y sus habitantes pasen de hecho a una instancia superior.



## **Propuestas sobre el inframunicipalismo**

### Fusión e integración de municipios

22. Las razones de que la supresión y fusión de municipios no hayan estado nunca en la agenda política española, se deben a la fuerte identidad y al vínculo de pertenencia de sus habitantes; a que son la base de la configuración del sistema de partidos español; y a haber fracasado los intentos de agrupación municipal generalizada en los últimos dos siglos.
23. La pérdida de la identidad colectiva de los habitantes que residen en un determinado municipio; la merma de influencia y presión que los ciudadanos puedan ejercer sobre las autoridades locales; la actitud renuente de las autoridades locales a perder poder; la distancia geográfica que puede separar a los núcleos de población destinados a fusionarse; el escaso número de servicios que pueden ser objeto de aprovechamiento en una economía de escala tras la fusión; o el hecho no contrastado aún de los efectos que genera la creación de una nueva entidad municipal, han tenido hasta la fecha un mayor peso específico que las posibles e indeterminadas ventajas de la fusión municipal.
24. Si se trata de considerar la existencia de una relación directa entre la fusión de los municipios y la minoración de los gastos, se pueden generar unas expectativas en los ciudadanos y en la propia prestación de servicios que es probable que no se satisfagan, al menos a corto plazo.
25. La fusión de municipios, en el contexto competencial actual, la constitución de áreas metropolitanas o la creación de mancomunidades, pueden representar “amenazas” para la propia supervivencia de la Diputación.
26. Es probable que la solución pase por un discurso y una actuación encaminados a defender la igualdad de derechos en el acceso a las prestaciones y servicios públicos, combinados con propuestas basadas en la eficacia, que permitan mantener la identidad y la pertenencia. En este

nuevo escenario es indudable que las diputaciones provinciales, cabildos o consejos insulares, deben ser las instituciones ganadoras.

27. En definitiva, se trata de crear un doble nivel local; en el primero se mantendrían los municipios como comunidad política y de participación ciudadana, excepto en el caso de que no alcanzasen un cierto nivel mínimo de población; en el segundo se concentrarían las políticas activas de base territorial que garantizaran un catálogo de servicios para toda la población. Este segundo nivel obraría como un espacio de solidaridad territorial. Este planteamiento pretende conservar la identidad local del pequeño municipio, aunque la gestión y la prestación de servicios se realicen en el marco de un espacio territorial superior, que debe ser normalmente la Diputación Provincial, Cabildo o Consejo Insular.

#### Mancomunidades y otras figuras

28. Los autores favorables a la mancomunidad la ven como expresión voluntaria del asociacionismo municipal; como manifestación del principio de cooperación en la prestación de los servicios propios de los municipios; y como medio para que determinados servicios municipales no sean prestados por otros niveles territoriales. Pero otros ven el inconveniente de que puede resultar un mapa territorial disfuncional, debido a su carácter voluntario; a que un municipio puede pertenecer a más de una mancomunidad; a la posibilidad de que no exista continuidad entre los municipios integrantes de una misma mancomunidad; a la diversidad de fines que puede tener una mancomunidad; al hecho de que no todos los municipios que forman parte de la mancomunidad están obligados a acogerse a la prestación mancomunada de los mismos servicios; a que una buena parte de las mancomunidades existentes no funcione en la práctica; y a la falta de implicación y de compromisos de algunos de los municipios que forman parte de la mancomunidad en el desarrollo de actuaciones comunes.

29. La creación de algunas mancomunidades viene impuesta por la necesidad de recibir determinados servicios financiados por instancias superiores, como suele suceder en el caso de los servicios sociales. En otras ocasiones se crean las mancomunidades con el fin de prestar determinados servicios básicos a la población. La recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos constituye el servicio en mayor medida prestado por diferentes mancomunidades.
30. La realidad es que las mancomunidades muestran, en general, una baja actividad, existiendo muchas que apenas funcionan. La explicación de fondo de su proliferación se debe a la deficiente regulación de la distribución competencial entre los pequeños municipios y las diputaciones provinciales, cabildos o consejos insulares, singularmente los de pequeña población. Esto hace que deba replantearse su figura, ya que no han resuelto el problema del inframunicipalismo y han generado unos costes añadidos a los entes locales obligatorios.
31. La mayor parte de las mancomunidades se encuentran integradas por municipios deficitarios, por lo que se trasladan sus déficits a un espacio territorial algo más amplio. De esta manera, el nacimiento de la mancomunidad se encontraría desde su origen hipotecado por falta de recursos, con lo que la provincia/isla ha de asumir la responsabilidad de colaborar no solo con los municipios, sino también con las mancomunidades, para garantizar una prestación mínima y eficaz de los servicios.
32. La realidad actual muestra un alcance muy limitado de los servicios que prestan las mancomunidades, al centrarse principalmente en el abastecimiento de agua y en la recogida y tratamiento de residuos. Es habitual que en muchos casos la correcta gestión de ambos servicios precise de un ámbito superior al de la mancomunidad, especialmente el primero de ellos. Además, en la prestación de dichos servicios concurren con las diputaciones provinciales, cabildos o consejos insulares, y las comunidades autónomas respectivas. Esto implicaría la revisión de las

leyes comarcales. Esta solución mejoraría la actual legitimidad de las comarcas, para lo que en las diputaciones sería preciso que se produjera la elección directa de sus representantes.

33. Las comarcas se encuentran fundamentalmente en dos comunidades autónomas, y las competencias que tienen asignadas reducen las de las diputaciones. Su existencia plantea problemas de concurrencia competencial con las mancomunidades y, en su caso, con las áreas metropolitanas. La existencia de las comarcas debe suponer la simplificación del mapa institucional. Para ello sería conveniente, además de la eliminación apuntada de las mancomunidades, una mejor articulación de las comarcas con las diputaciones en los aspectos de planificación territorial, y que las comarcas asumieran la prestación de los servicios supramunicipales, en la misma línea que se señala para las diputaciones provinciales, cabildos o consejos insulares.

#### La revitalización de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares

34. Desde una perspectiva amplia, constituyen un espacio territorial idóneo para la planificación territorial, la creación de redes relacionales, y para garantizar el derecho al acceso a los servicios y prestaciones públicas de los ciudadanos, especialmente de los que habitan en los pequeños núcleos de población.
35. El desarrollo y consolidación del Estado autonómico ha relegado a la Diputación a un papel marginal en el sistema institucional español, a la vez que muestra una escasa visibilidad para los ciudadanos, lo que incide y repercute en la propia legitimidad de su existencia. En no pocas ocasiones se puede considerar que el hecho de que los partidos sitúen en ellas a parte de sus élites y clientelas locales domina claramente sobre su función de apoyo a los ayuntamientos. Esta situación contribuye a su ineficiencia y, lo que es más grave, a la pérdida de legitimidad.

36. Si se mide la fortaleza institucional de las entidades territoriales por su presupuesto, este representa en las diputaciones de régimen común el 8% del conjunto total del presupuesto gestionado por las entidades locales. Esta cifra pone de manifiesto aún más la debilidad de las diputaciones frente a los ayuntamientos, que gestionan el 71% del presupuesto local.
37. La existencia de las comarcas debe suponer la simplificación del mapa institucional. Para ello sería conveniente, además de la eliminación apuntada de las mancomunidades, la articulación de las comarcas con las diputaciones, de modo que se constituyeran en demarcaciones para la prestación de las competencias provinciales/insulares, que necesariamente deberían verse incrementadas con las atribuidas a las comarcas.
38. La eliminación de las diputaciones provinciales supondría la extracción de las competencias locales a un ámbito de poder que no es local, la Comunidad Autónoma, y en el que el engarce de la representación política municipal no está previsto y sería difícil de establecer.
39. La Diputación Provincial, Cabildo o Consejo se convierte en el referente idóneo para asumir este papel y responsabilidad, no solo porque garantiza el principio de autonomía local, sino porque gobierna un espacio de referencia territorial que resulta idóneo para numerosas políticas territoriales. Su supresión y la creación de otro nivel territorial, o el fortalecimiento de las mancomunidades o comarcas, son soluciones que establecen aparatos organizativos más numerosos y, por tanto, más costosos. Además, presentan una dimensión insuficiente desde el punto de vista de la planificación, de las políticas que inciden en el territorio y de la prestación de los principales servicios.
40. En el marco de una visión integrada del territorio y de la población de la provincia, la Diputación, Cabildo o Consejo Insular han de responsabilizarse de diseñar y desarrollar políticas públicas que garanticen la cohesión y vertebración de toda la provincia, de forma que se garantice a todos los ciudadanos el acceso a los servicios públicos. Esta responsabilidad exige a la Diputación Provincial, Cabildo o Consejo Insular trabajar en red,

comprometer a las corporaciones municipales y ejercer un liderazgo sobre ellas.

41. No se trata de prestar en todo el territorio los mismos servicios o de ejercer sobre el mismo idénticas competencias, sino de determinar en función de la naturaleza del servicio, del programa o de las características de los municipios el espacio o nivel administrativo más adecuado para la prestación del mismo en aplicación del principio de subsidiariedad. Donde los servicios locales no puedan ser prestados de manera adecuada por los municipios o las actuales mancomunidades, dichos servicios deberían ser competencia de la Diputación Provincial, Cabildo o Consejo Insular.

42. En definitiva, se trata de convertir a las diputaciones, cabildos o consejos insulares en el marco organizativo y prestacional para la realización de los servicios municipales obligatorios en los municipios de menor población. Para ello es necesario establecer el umbral de población de los municipios a los que sería de aplicación esta medida. El techo podría fijarse en 20.000 habitantes, lo que no implica que los municipios de mayor población no puedan recurrir a la Diputación Provincial, Cabildo o Consejo Insular para determinados supuestos.

### La ordenación del espacio local

43. Hay dos líneas básicas para actuar en este terreno:

Fijación de las condiciones básicas para crear nuevos municipios:

- Obligatoriedad de la existencia de una razón de interés general para poder crear un nuevo municipio.
- Para que esa apreciación pueda producirse, el nuevo municipio, así como todos los resultantes de la alteración (incluido el matriz del que se segrega el territorio), no pueden tener menos de 20.000 habitantes.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> No debe olvidarse que, por ejemplo, después de las reformas municipales, en Inglaterra y en Suecia, la población media de los municipios es de unos 100.000 habitantes en el primer caso y de más de 40.000 en el segundo, mientras que en España es de unos 5.500 habitantes por término medio.

- Habría que mantener las condiciones de que no se fragmenten núcleos de población existentes y de que un estudio garantice la viabilidad económica y fiscal del nuevo municipio, así como el mantenimiento del nivel de los servicios locales existentes.

Racionalización del espacio local:

El Estado o en su caso las comunidades autónomas podrían condicionar el otorgamiento de subvenciones para inversiones, e incluso los incrementos de la participación de los municipios en sus presupuestos, al traspaso de las competencias de los municipios pequeños a las diputaciones provinciales, cabildos o consejos insulares.

44. La Comunidad Autónoma debería establecer una zonificación territorial infraprovincial estable, teniendo en cuenta que cada zona debería tener un tamaño medio que contemplase la superficie y el número de ciudadanos en el territorio para hacer operativa la prestación de los servicios autonómicos y provinciales. Así, esta zonificación sería la preferente para articular las distintas políticas sectoriales autonómicas en el territorio y para facilitar la prestación de los distintos servicios provinciales. Los criterios de delimitación de la demarcación de tales agrupaciones deberían fijarse por las comunidades autónomas, las diputaciones, cabildos o consejos insulares y los municipios, de forma consensuada.

45. Para llevar a cabo los procesos de zonificación y, en consecuencia, de ordenación del territorio, se ha de contar principalmente con dos tipos de instrumentos: legales, ya sean normas obligatorias, planes o recomendaciones, de carácter más informal y que se establecen sobre una base voluntaria; y financieros y presupuestarios, dirigidos a fomentar la incorporación de los nuevos principios basados en el desarrollo sostenible a las políticas locales, tanto por los municipios como por los organismos provinciales y la Administración autonómica.

### 3.5. Bibliografía

---

ALLAIN-DUPRÉ, D., "Multi-level Governance of Public Investment: Lessons from the Crisis", *OECD Regional Development Working Papers*, 2011/05, OECD Publishing, 2011. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg87n3bp6jb-en>

ARENILLA SÁEZ, M., "El Pacto Local en la Comunidad de Madrid", en ÁLVAREZ CONDE, E. (dir.), *El Derecho Público de la Comunidad de Madrid*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2003.

ARENILLA SÁEZ, M., "Las políticas locales europeas o el desarrollo integrado como método", *CUNAL*, Número Extraordinario julio 1998.

ARENILLA SÁEZ, M., "El Pacto Local: La necesaria reordenación territorial del poder", en *6 Xornadas Galegas sobre Economía das Corporacións Locais*, Consellería de Economía e Facenda, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1998.

BAYONA I ROCAMORA, A., "Descentralización y coordinación", en *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, INAP, Madrid, 2004, p. 245-258.

BELLO PAREDES, S., "Las entidades locales en las reformas estatutarias", en ARENILLA SÁEZ, M. (coord.), *La Administración Pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, INAP, Madrid, 2010, p. 575-591.

CALONGE VELÁZQUEZ, A., "La planta municipal y las entidades locales menores en Castilla y León", *REALA*, núm. 285, 2001, p. 135-176.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS, Estudio 2762: Calidad de los Servicios Públicos III, 12 de mayo de 2008.

FERNÁNDEZ DE GATTA, D., "Las mancomunidades municipales en Castilla y León: evolución, régimen vigente y perspectivas futuras", en *REALA*, núm. 296-297, 2005.

FONT I LLOVET, T., "Aproximación a la estructura de la Administración local en España", en FONT I LLOVET, T., *Informe sobre el Gobierno local*, MAP, Madrid, 1992, p. 21-41.

FONT I LLOVET, T., "Perspectivas de organización supramunicipal", en *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 1, 1985.

HEINELT, H., "Posibles reformas de la estructura institucional del Gobierno local en España en el seno del 'Estado de las Autonomías'. Perspectiva comparada a la luz de los debates y recientes reformas sobre el Gobierno local en los



Estados miembros de la Unión Europea”, *QDL*, núm. 29, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012.

JUNQUERA GONZÁLEZ, J., “La reforma y modernización de la Administración local española”, en SÁINZ MORENO, F. (dir.), *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, Madrid, 2004, p. 289-336.

LEFÈVRE, C., “¿Metrópolis ingobernables? Experiencias europeas”, *Política y Sociedad*, vol. 47, núm. 3, 2010, p. 131-143.

NIETO-GUERRERO LOZANO, A. M., “Situación actual del régimen local en Extremadura”, *REALA*, núm. 305, 2007, p. 85-102.

OCDE, *A narrow path to long term growth: multi-level governance lessons from the crisis*, 2010.

OJEDA GARCÍA, R., “Estructuras supramunicipales de carácter urbano y gobernanza: aproximación al caso español”, en ARENILLA SÁEZ, M. (coord.), *La Administración Pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, INAP, Madrid, 2010, p. 411-434.

PÉREZ GUERRERO, P. (tesis doctoral), *Las provincias públicas de desarrollo local desde un enfoque institucional: el caso de las entidades locales de la provincia de Alicante*, Universidad Complutense, Madrid, 2005.

PORRAS RAMÍREZ, J. M., “El autogobierno local en el Estado autonómico. Premisas para una reforma necesaria”, en VIDAL BELTRÁN, J. M. y GARCÍA HERRERA, M. A., *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, INAP, Madrid, 2005, p. 583-604.

RAMÍO, C., “Los partenariados público-privados y la creación de valor público”, en el XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 9 - 12 nov. 2010.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M., “El gobierno local en España desde mediados del siglo XX: continuidades y cambios”, en ARENILLA SÁEZ, M. (coord.), *La Administración Pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, INAP, Madrid, 2010, p. 627-640.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M., “La política sobre grandes ciudades y áreas metropolitanas en España o el temor a la diversidad”, *GAPP*, núm. 24, mayo-agosto 2002, p. 107-126.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M., “Estructura institucional y organización territorial local en España: fragmentación municipal, asociacionismos confuso, grandes

ciudades y provincias supervivientes”, en *Política y Sociedad*, núm. 3, vol. 47, 2010, p. 67-91.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “El Estado compuesto en la Constitución de 1978”, en ARENILLA SÁEZ, M. (coord.), *La Administración Pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, INAP, Madrid, 2010, p. 641-659.

RUANO DE LA FUENTE, J. M., “Pautas de reforma del Estado en la Europa post-socialista”, *GAPP*, núm. 16, 1999, p. 153-162.

RUANO DE LA FUENTE, J. M., “Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana”, *Política y Sociedad*, vol. 47, núm. 3, 2010, p. 93-108.

SANIGER MARTÍNEZ, N. y ESCRIBANO ZAFRA, J. M., “La necesaria reforma de los mecanismos de cooperación en el sistema de relaciones intergubernamentales del Estado de las Autonomías y el nuevo papel del gobierno local”, en ARENILLA SÁEZ, M. (coord.), *La Administración Pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, INAP, Madrid, 2010, p. 457-490.

SCHAAP, L. et al., “Innovations in Sub-National Government in Europe”, *Política y Sociedad*, vol. 47, núm. 3, 2010, p. 145-163.

SOSA WAGNER, F., “Intervención sobre la estructura territorial”, en *Informe sobre el Gobierno local*, MAP, 1992, p. 441-443.

STOKER, G., “El estudio comparado de la gobernanza local: hacia un enfoque global”, *Política y Sociedad*, vol. 47, núm. 3, 2010, p. 207-218.

TRILLO FIGUEROA, P., “Comunidades autónomas y Administración local”, en BASSOLS COMA, M. (coord.), *La Administración Pública de las comunidades autónomas*, INAP, Madrid, 2004.

WOLLMAN, H., “El Gobierno local en Alemania: continuidad y cambio”, *GAPP*, núm. 24, 2002, p. 75-82.

#### Páginas web consultadas

Estrategia Territorial Europea.

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf).

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

<http://serviciosweb.meh.es/apps/EntidadesLocales/>

Instituto Nacional de Estadística.

[http://www.ine.es/inebmenu/mnu\\_cifraspob.htm](http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cifraspob.htm)



## **4. La planta municipal: análisis y propuestas para hacer más eficiente el gobierno municipal en el Estado autonómico**

ANTONI BAYONA ROCAMORA\*

### **4.1. Resumen**

### **4.2. Planteamiento del problema**

### **4.3. Diagnóstico**

### **4.4. Alternativas y propuestas**

4.4.1. La agrupación o fusión de municipios

4.4.2. La reforma mediante fórmulas de cooperación intermunicipal

### **4.5. Conclusiones**

---

\* Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universitat Pompeu Fabra. Letrado del Parlamento de Cataluña

---

## 4.1. Resumen

---

La situación actual de crisis económica afecta directamente a las políticas públicas, y plantea también la necesidad de redimensionar las estructuras administrativas. Entre este último tipo de medidas, se está planteando desde diversos ámbitos la conveniencia de reformar la planta municipal, con la consiguiente reducción del número de municipios. Se estima que una actuación de esta naturaleza supondría un ahorro importante del gasto público y mejoraría la eficiencia de la organización administrativa.

Esta reforma municipal no se encuentra dentro de la tradición de nuestro régimen local, y haría que España se alineara con la estrategia seguida en muchos países del centro y del norte de Europa. Sin embargo, sus efectos sociales y políticos pueden ser de gran calado y plantear también una “rebelión” de los pequeños municipios ante el riesgo de perder esa condición. Obviamente, sería necesario que se estimasen previamente los efectos de una medida como esta, para tener la seguridad de que una operación tan complicada y difícil consigue realmente unos resultados que la justifiquen.

Con independencia de ello, una reforma de tal naturaleza puede producir un impacto sobre el contenido de la institución municipal, que debe ser considerada en su doble vertiente de instancia de participación política y responsable de la gestión administrativa de servicios y competencias. También sería esencial definir un proceso en el que se garantizara la intervención de los municipios afectados, y cuyo resultado permitiera en todo caso la continuidad de los antiguos municipios como entes descentralizados del nuevo municipio o como órganos de participación territorial. Antes de iniciar un proceso de estas características y efectos deberían ser valorados adecuadamente sus ventajas e inconvenientes.

Pero la reforma de la planta municipal podría abordarse también de forma indirecta, sin necesidad de suprimir o agrupar forzosamente municipios. En este sentido deberían considerarse las opciones que actualmente permite la legislación local mediante fórmulas de cooperación intermunicipal, y sobre todo

explorarse nuevas posibilidades más adaptadas a los resultados finales que se quieren conseguir en un proceso de estas características.

## 4.2. Planteamiento del problema

---

1. El debate político y social sobre la planta municipal ha sido obviado durante muchos años, considerándose incluso como un tema tabú, no apto siquiera para ser objeto de debate público. Hasta fechas recientes ningún partido político ha planteado abiertamente la conveniencia o necesidad de abrir una discusión sobre la reforma de la planta municipal, considerando que un debate de esa naturaleza podría producir un rechazo social, con los consiguientes riesgos desde el punto de vista electoral.

La debilidad de nuestra estructura municipal es de sobra conocida y se concreta en los datos que demuestran, a pesar de las diferencias que puedan darse entre comunidades autónomas, la existencia general de un gran número de municipios de escaso tamaño y población, con el consiguiente efecto limitador sobre su capacidad real de gestión como estructuras administrativas.

Esa “debilidad” estructural del nivel municipal ha sido corregida en algún modo mediante fórmulas indirectas, como son las mancomunidades, el ejercicio de funciones de cooperación, o sustitución de las diputaciones u otras entidades supramunicipales, o mediante técnicas harto discutibles como la dispensa de servicios mínimos, en contra de la lógica que significa la atribución de responsabilidades vinculada al derecho de los vecinos a disponer de unos servicios en condiciones de igualdad.

En cualquier caso, hay que señalar que hasta fechas muy recientes, y antes del impacto que sobre las estructuras administrativas ha supuesto la crisis económica, la reforma municipal no había prácticamente aflorado a la escena pública y, en las pocas ocasiones que lo había hecho, el resultado obtenido había sido claramente crítico (Informe *Roca* del año 2000, sobre la Administración local en Cataluña) o totalmente inoperante (previsión de

medidas voluntarias y coactivas de fusión de municipios en la Ley catalana Municipal y de Régimen Local de 1987).

2. Sin embargo, la situación actual de crisis económica ha impactado directamente sobre el ámbito de las políticas públicas, y también se ha proyectado sobre el redimensionamiento de las estructuras administrativas. El alcance de este debate tiene varios puntos referenciales, que afectan a la Administración del Estado y a la de las comunidades autónomas, pero que se proyectan también, como no podía ser de otra forma, sobre las entidades locales.

Entre las posibles medidas a considerar, se plantea directamente la reforma de la planta municipal y la reducción del número de municipios. La crisis ha roto, pues, el tabú de muchísimos años, y, cuando la necesidad aprieta, se ven desde diferentes instancias la supresión de municipios u otras medidas de efecto equivalente, como una actuación posible y eficaz para contribuir a reducir el gasto público y mejorar la eficiencia en la organización administrativa mediante economías de escala.

Desde diversos ámbitos institucionales y académicos se han formulado propuestas que van en la dirección expresada. Entre ellas, cabe destacar singularmente el *Programa Nacional de Reformas del Reino de España 2012* presentado por el Gobierno a las instituciones europeas, en el que se plantea como medida de racionalización del número de entidades locales la agrupación de municipios, de modo que “*solo tengan esta consideración los que alcancen un umbral determinado de población*” (p. 95 del programa).

En fecha reciente, la Federación Española de Municipios y Provincias ha elaborado un “Informe sobre las competencias de las corporaciones locales”, con propuestas para elevar al Gobierno, entre las que destaca la de disociar la entidad política de la administrativa de los municipios, de forma que, en los municipios de menos de veinte mil habitantes, esa función administrativa sea asumida directamente y de forma común por las diputaciones o, en su caso, por los cabildos y consejos insulares.



Del ámbito más académico, es de interés destacar el Informe sobre Federalismo Fiscal del Instituto de Economía de Barcelona, número 11, de 2012, en el que se formulan propuestas sobre la reorganización del Gobierno local en el contexto de la crisis económica y fiscal, entre las que se plantea, entre otras, la posibilidad de fusionar municipios.

3. El debate sobre la planta municipal no solo se ha abierto repentinamente, sino que cuenta, como acabamos de ver, con propuestas significativas (por su procedencia y contenido) que apuntan a la toma de decisiones legislativas y administrativas a corto o medio plazo.

Sin embargo, conviene tener muy presentes las implicaciones y el gran calado que estas medidas puedan tener, desde diferentes perspectivas.

En primer lugar, la afectación de una institución básica de la arquitectura institucional como es el municipio, garantizado por la Constitución y previsto como primera instancia de participación política para responsabilizarse, en régimen de autonomía, de las funciones y prestaciones básicas de los ciudadanos.

En segundo lugar, la trascendencia del municipio, más allá de su condición de Administración Pública, como ámbito de convivencia e identidad colectiva construido y asentado a lo largo del tiempo. Cualquier cambio de la planta municipal tendrá, por consiguiente, un gran impacto social y político, que en ningún caso debería subestimarse.

En tercer lugar, la precipitación del proceso de reforma puede significar que esta se realice sin estudios y análisis mínimamente rigurosos y fiables del impacto económico que se puede producir. La experiencia demuestra que algunas de las recientes reformas de contención de déficit se han realizado sobre estimaciones que después no se han confirmado, y esto puede suceder también en el caso de la reforma municipal. Dicho en otras palabras, sería lamentable que una operación de esta envergadura y con consecuencias

especialmente graves desde el punto de vista institucional, político y social, se hiciera realidad subestimando los beneficios económicos realmente conseguidos.

Finalmente, la importancia de disponer de alternativas organizativas fiables en el mismo sentido de la economía de escala, pero también en la responsabilidad de la gestión de las competencias y servicios. La eventual supresión de municipios sería solo una parte de la solución, que debería tener su correspondencia en un resultado organizativo (municipal o supramunicipal) adecuado a las citadas premisas, pero también al principio de participación política que subyace bajo la institución municipal.

En suma, existe la impresión de que muchas de las medidas de ajuste fiscal se están formulando de forma improvisada y sin un mínimo análisis de su impacto. Esto es, de por sí, grave en cualquier ámbito, pero en el caso de la reforma municipal lo podría ser mucho más, debido a las implicaciones de diversa naturaleza que en este caso confluyen.

Por último, no hay que excluir el riesgo de que se aproveche la actual coyuntura económica para incluir en las reformas elementos que van más allá de la voluntad de contención del gasto público y de la racionalización de las estructuras administrativas. Nos referimos concretamente a la incidencia que pueden tener criterios ideológicos en la línea de recentralización de competencias sobre el nivel autonómico y el local. Según qué tipo de soluciones plantee una eventual reforma, podrían producirse situaciones que pueden alejar de los ciudadanos la toma de decisiones o pueden repercutir en la calidad democrática de estas, en perjuicio de los principios de participación política y de autonomía local.

### 4.3. Diagnóstico

---

1. La realidad municipal de España muestra un mapa muy fragmentado de las estructuras municipales, en buena parte consecuencia de una concepción

iusnaturalista de la institución municipal de origen francés. Esta concepción se asienta en el principio o derecho de las diferentes comunidades locales a existir como municipios y disponer de sus propios órganos representativos. Esta concepción ha influido históricamente en el régimen local de los países de la Europa meridional, que presentan en general una planta municipal con municipios de escasa población, que coexisten con otros de mediano y gran tamaño, sometidos sin embargo a un régimen legal común en muchos aspectos.

El caso español es un ejemplo paradigmático, con un número total de 8.114 municipios, de los que más de la mitad (4.863) tienen menos de mil habitantes. Esta situación puede ser matizada si el análisis se realiza por comunidades autónomas, ya que pueden encontrarse algunas variables entre ellas. Sin embargo, estas diferencias no tienen la entidad suficiente para desvirtuar la conclusión de que la planta municipal en el conjunto de España se asienta sobre lo que podríamos llamar “minifundismo” municipal, esto es, la presencia mayoritaria de municipios pequeños o de escasa población.

Obviamente, la presencia de esta tipología municipal plantea abiertamente, como se ha expuesto en el apartado anterior, la cuestión básica de si este importante grupo de municipios dispone de la capacidad suficiente para desarrollar las funciones que en el siglo XXI debe cumplir el municipio, como Administración Pública más cercana a los ciudadanos. Por otra parte, en términos más economicistas, este escenario suscita también la problemática sobre la sostenibilidad de este modelo en un contexto de crisis económica aguda, y la conveniencia de una reforma de la planta municipal como medida de ahorro de gasto y de mejora de las economías de escala.

2. Una cuestión previa y necesaria, que debe tenerse en cuenta para valorar la conveniencia o la oportunidad de realizar reformas en la planta municipal, es la consideración que debe tener el municipio como institución pública y las diversas funciones que está llamado a cumplir.

En este sentido, debemos partir de la base de que la institución municipal es el elemento básico y primario de la organización territorial del Estado, cuya existencia está garantizada por la Constitución, de acuerdo con un perfil mínimo que se desprende de la propia Constitución, de la jurisprudencia constitucional y de la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL). Evidentemente, ninguno de estos parámetros “cristalizan” la planta municipal hoy existente, pero sí nos dan unos criterios para definir la naturaleza y la posición institucional de los municipios.

Sin necesidad de entrar en un terreno excesivamente teórico, existe un amplio acuerdo en que el municipio, como institución garantizada por la Constitución, puede ser observado desde dos perspectivas esenciales.

En primer lugar, como instancia básica de participación ciudadana en los asuntos públicos, participación que se ejerce por medio de un sistema de elección directa de los representantes municipales por parte de los vecinos, y con la toma de decisiones por estos representantes de acuerdo con el principio de autonomía local. En segundo lugar, como una instancia que organizativamente se presenta como una Administración Pública, esto es, como una entidad que está concebida para desarrollar y prestar funciones y servicios públicos en beneficio de los ciudadanos.

La simbiosis entre estos dos elementos básicos de la institución municipal queda perfectamente recogida en el artículo 3 CEAL, cuando define la autonomía municipal conectando esta doble vertiente, entendiendo como tal el derecho y capacidad efectiva de los municipios de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes, mediante asambleas o consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal.

3. El diseño teórico o ideal de la institución municipal debe apuntar, además, a que el contenido “material” de la autonomía local sea lo más relevante posible en cuanto a las funciones y servicios a desarrollar. Aquí adquiere toda su importancia el principio de proximidad, entendido como aquel que procura que

las decisiones sobre aspectos básicos que afectan a la comunidad, se adopten desde la instancia más cercana al ciudadano.

Esta apreciación conecta claramente con la idea expresada por la CEAL de que la institución municipal tenga “capacidad efectiva” para ordenar y gestionar una parte “importante” de los asuntos públicos.

De lo que se acaba de exponer, se extrae la conclusión importante de que la planta municipal debería garantizar la existencia de unos municipios que, de la forma más general y amplia posible, sean capaces de cumplir adecuadamente ambas vertientes (la participativa y la funcional), de manera que tiendan a encontrar un equilibrio entre la idea del municipio como instancia básica de participación, pero también como una estructura administrativa capaz de gestionar responsabilidades públicas relevantes, para poder dar así cobertura a las necesidades básicas de los ciudadanos.

4. La pregunta que ahora debemos plantearnos es si este escenario teórico e ideal puede tener encaje cabal en las características que presenta la actual planta municipal. Dejando al margen el debate general sobre el sistema de financiación local y el cumplimiento del principio de suficiencia financiera, parece bastante evidente que la respuesta a la pregunta ofrece muchas dudas cuando la trasladamos al escenario de los municipios pequeños o de escasa población.

En este caso, el componente participativo no está en cuestión, pero sí lo puede estar, en cambio, el componente funcional, ya que este está directamente relacionado con criterios de capacidad y eficiencia de gestión, que pueden entrar en crisis cuando se trata de municipios de escasa población y, por tanto, con escasa o nula posibilidad de disponer de los medios personales y materiales para desarrollar por sí mismos las funciones que tienen atribuidas como institución municipal.

5. Hay que advertir también que esta situación de debilidad en la estructura municipal no favorece el establecimiento de un marco legal propicio al

desarrollo y potenciación de la autonomía local, en su vertiente material. El legislador es consciente de esta situación, y, ante la misma, lo lógico es que sitúe el listón bajo en cuanto al reconocimiento de competencias locales, o bien articule fórmulas indirectas para cubrir los déficits previsibles en la actuación de muchos municipios.

De hecho, esto es lo que sucede actualmente si observamos algunas de las determinaciones de la legislación básica y autonómica de régimen local. Es el caso, esencialmente, de la dispensa de servicios mínimos y de las funciones de cooperación y asistencia municipal, que constituyen las principales competencias de las diputaciones provinciales (y/o comarcas, en su caso).

La técnica de la dispensa de prestación de servicios mínimos es, sin duda, la mejor demostración de la discordancia que se da entre el reconocimiento legal de las funciones básicas que deberían desarrollar los municipios en el plano teórico, y la realidad que puede significar que ese planteamiento legal “ideal” no pueda ser efectivo en todos los municipios, por resultar imposible o muy difícil el establecimiento y prestación de los servicios por el propio municipio. Esta discordancia entre el plano ideal y el real no es una cuestión de mera relevancia académica, sino de mucho mayor calado, ya que pone en cuestión el cumplimiento del principio de igualdad de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Pública. Conviene recordar que los vecinos tienen reconocido por ley el hecho subjetivo de exigir la prestación o, en su caso, el establecimiento de los servicios públicos municipales, cuando se trate de un servicio de carácter obligatorio.

Mayor relevancia práctica presenta, sin embargo, la solución legal que pasa por concebir las diputaciones u otros entes locales intermedios como Administraciones de “suplencia” de las carencias municipales. Este diseño es muy evidente en la legislación básica de régimen local, sobre todo cuando la creación de las comunidades autónomas ha supuesto, en mayor o menor grado, que las diputaciones perdieran buena parte de sus competencias y servicios propios de ámbito supramunicipal.

Quizá no se haya reparado mucho en ello, pero si las diputaciones perdieran hoy sus competencias de cooperación y asistencia municipal, muchas de ellas quedarían con escaso o nulo contenido competencial. Esto nos situaría en un debate que no toca abordar en esta parte del informe, pero que lo que sí permite constatar es que la lógica funcional de las diputaciones se justifica esencialmente por la incapacidad que tienen muchos municipios de su ámbito territorial para poder desarrollar por sí mismos las competencias que les asigna la ley.

Esta circunstancia no solo demuestra una cierta hipocresía del sistema, sino que también debilita el mismo principio de autonomía local. La dependencia que muchos municipios tienen de otra Administración para desarrollar sus funciones, compromete (en mayor o menor grado según sea esa dependencia) su gestión autónoma. Se produce una desnaturalización o deterioro del principio de autonomía local, que se agrava aún más cuando la institución cooperadora y que, por tanto, comparte en cierto modo el ejercicio de la función municipal, no está siquiera configurada bajo un criterio de representación directa de los ciudadanos.

6. El diagnóstico de la situación de la planta municipal, requiere comentar también cuáles son los déficits comunes que suele presentar una estructura municipal en la que predominan los pequeños municipios.

Hay un cierto acuerdo básico en que la condición necesaria que debe tener cualquier Administración Pública para prestar adecuadamente los servicios y las actividades que la ley le atribuye, es lo que se conoce como “capacidad institucional”, que debe proyectarse, como mínimo, sobre cuatro esferas esenciales: la capacidad financiera, la capacidad profesional, la capacidad para prestar los servicios con el nivel de calidad y eficiencia exigidos, y la capacidad para implementar y desarrollar las funciones y ejercer las potestades que como Administración Pública le atribuye la legislación estatal autonómica.

Si adoptamos este criterio de aproximación a la realidad de nuestra planta municipal, parece evidente que su cumplimiento solo puede darse en el caso

de municipios medianos o grandes, que puedan tener suficiente capacidad en los términos expuestos, reduciendo las expectativas administrativas en el caso de los municipios pequeños, o bien manteniendo la ficción o apariencia de viabilidad actual mediante la intervención supletoria de las entidades locales supramunicipales.

7. Frente a este escenario se alzan ahora voces que postulan por otra vía más drástica, como es la de la supresión de municipios, u otras fórmulas que solo atribuyan la condición de municipio, institucionalmente hablando, a entidades territoriales que alcancen un umbral mínimo de población, o bien mantengan esa condición, pero a efectos meramente representativos, esto es, sin capacidad de gestión administrativa.

Sin embargo, también pueden existir otras fórmulas de mejora de la capacidad y de la eficiencia que, sin necesidad de alterar la planta municipal o vaciar de contenido institucional o administrativo a los actuales municipios, permitan alcanzar estos resultados a partir de una dinámica asociativa impulsada y constituida por los propios municipios interesados, establecida sobre bases distintas a las que actualmente prevé la legislación local.

En el siguiente apartado intentaremos analizar las diferentes alternativas posibles, valorando en cada caso sus aspectos positivos y sus posibles carencias o déficits.

#### **4.4. Alternativas y propuestas**

---

##### **4.4.1. La agrupación o fusión de municipios**

1.1. A pesar de que esta alternativa haya suscitado, hasta hace poco, escasa o nula aceptación, la situación de crisis que estamos viviendo ha hecho que aparezca abruptamente como una posibilidad de reducción del gasto público y de mejora de la eficiencia en el ámbito local, especialmente atendiendo a economías de escala.



Como decíamos antes, de ser prácticamente tema “prohibido”, ha pasado a ser una alternativa posible, hasta el punto de ser contemplada por ciertos sectores económicos y académicos, e incluso por el propio Estado en su Programa Nacional de Reformas para el año 2012 y en un reciente Informe de la FEMP sobre las competencias de las corporaciones locales.

Una reforma como esta colocaría a España en la línea de la conocida como “estrategia del norte de Europa”, en expresión utilizada por el profesor Heinelt en su aportación a este informe. Esta estrategia de reforma se ha aplicado especialmente en los países escandinavos, en el Reino Unido y en algunos *Länders* de Alemania, dando lugar a la creación de municipios más grandes desde el punto de vista territorial y demográfico, mediante procesos de fusión de pequeños e incluso medianos municipios. El resultado obtenido puede considerarse espectacular, ya que el número de habitantes mínimo de los municipios más pequeños, después de la reforma, se sitúa en la horquilla de 25.000 a 50.000 personas. Conviene recordar que en España el 85% de los municipios tienen menos de 5.000 habitantes.

Es importante destacar que en fechas recientes Grecia se ha incorporado a esta corriente, forzada por la coyuntura de su grave crisis económica, con una reducción de municipios de un poco más de 1.000 a 325, teniendo en cuenta que a finales de los años 90 ya se había producido una primera reforma que partía de un número de municipios inicial cercano a los 6.000.

1.2. Desde el punto de vista de las posibles “ventajas” de esta opción de reforma de la planta municipal, pueden destacarse esencialmente dos. En primer lugar, la superación de los problemas de capacidad y eficiencia que lastran a los pequeños municipios, con el elemento añadido de una teórica disminución del gasto público derivado del proceso de reorganización administrativa. En segundo lugar, la potenciación de la autonomía municipal derivada de la posibilidad de que los nuevos municipios estén en condiciones de asumir un mayor número de responsabilidades y competencias, entre ellas muchas que antes estaban en niveles superiores de Gobierno territorial.

En lo que concierne a las ventajas de tipo económico, se ha sugerido (Informe IEB sobre el Federalismo Fiscal, Barcelona, 2012) que la fusión de municipios podría tener un impacto favorable, entre otros, sobre los siguientes aspectos:

- La reducción en los costes de administración, garantizando a la vez una mejor capacitación administrativa de los municipios.
- La reforma necesaria del sistema de financiación municipal, reduciendo la dependencia de los niveles de Gobierno superiores, y mejorando al mismo tiempo la responsabilidad fiscal de los municipios ante los ciudadanos.
- La mejora de la eficiencia de las políticas de inversión municipales.
- La mejora del control financiero de los municipios.

En lo que afecta a la capacidad administrativa, los procesos de fusión o agrupación permitirían constituir Gobiernos municipales “fuertes”, es decir, capaces de gestionar servicios y ejercer competencias mucho más importantes que las que ahora les corresponden. Aunque parezca paradójico, la fusión o agrupación tendría un efecto favorable para la aplicación del principio de descentralización, ya que la capacidad (o incapacidad) municipal dejaría de ser el pretexto para mantener numerosas responsabilidades públicas en ámbitos superiores. De esta forma, un nivel de Gobierno más próximo a los ciudadanos podría pasar a ser el responsable de decisiones que actualmente no se atribuyen al ámbito local, o se reservan por leyes sectoriales a municipios con un número importante de habitantes.

Este efecto, se encontraría en la dirección que marca la CEAL, cuando define la autonomía local como la capacidad de ordenar y gestionar una parte “importante” de los asuntos públicos, y cuando apuesta claramente por el criterio de que el ejercicio de las competencias públicas debe incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos (principio de subsidiariedad).

1.3. La opción por la fusión o agrupación presenta, sin embargo, diversos “inconvenientes”, que deben ser debidamente valorados.

El primer y muy importante inconveniente de esta opción sería la ruptura del modelo tradicional de municipio que hemos tenido en España durante siglos. La introducción de una reforma estilo “norte de Europa” no se encuentra dentro de nuestros parámetros culturales y sociales, rompe con la noción del municipio como ámbito de participación próximo a la ciudadanía, y hay que suponer que va a contar con una fuerte contestación social. Si bien es cierto que en estos momentos se están introduciendo prácticamente cada semana medidas de gran impacto económico y social, que serían muy difíciles de impulsar en un contexto de normalidad económica, no debería menospreciarse la reacción social en el momento en que el debate sobre la reforma de la planta municipal pase del escenario político y académico al debate ciudadano y a la adopción de medidas concretas.

El segundo problema que puede plantear la opción agrupacionista, gravita sobre la certeza o probabilidad de que los efectos económicos perseguidos se traduzcan en resultados tangibles y que compensen los traumas de la reforma. En este sentido, debería tenerse en cuenta que la realidad municipal presenta escenarios diversos y no homogéneos, con amplias zonas donde solo existen pequeños municipios de carácter rural, mientras que en otros casos se puede apreciar la presencia de otra tipología municipal muy distinta (por ejemplo en la franja mediterránea). La agrupación de diversos municipios de escasa entidad por sí mismos, no es una garantía de viabilidad aunque se agrupen entre ellos. La agrupación de entes con poca capacidad, no dará lugar necesariamente a un nuevo municipio que supere este *handicap* inicial. Por otra parte, la heterogeneidad municipal que se da en España presenta un problema que se ha podido soslayar en buena parte en otros países (sobre todo del centro y del norte de Europa) que muestran características de mayor homogeneidad en la distribución y asentamiento territorial de la población. Esta diversidad añade un elemento de dificultad al proceso de reforma, que debería hacer aún más necesarios un estudio y una reflexión previos y pausados de una actuación de esta naturaleza, y evitar cualquier tipo de apriorismo y precipitación.

El tercer inconveniente de un proceso de fusión o agrupación sería la afectación del principio participativo que encarna el municipio. Resultaría

inevitable en este caso un alejamiento de la toma de decisiones respecto del ciudadano, que actualmente se produce en un ámbito municipal muy próximo y que, después de la reforma, debería ser compartido con otras comunidades que también perderían su condición de municipio. La fusión de municipios reduce la posibilidad de incidencia de los ciudadanos residentes en los municipios pequeños sobre las políticas municipales, sobre todo si el resultado final de la operación da lugar a la creación de nuevas unidades municipales demasiado grandes o alejadas de los núcleos de población que anteriormente tenían la condición de municipios.

Hay que advertir sin embargo, que este inconveniente puede relativizarse en un doble sentido. En primer lugar, por el hecho de que el nuevo municipio tenga mayor capacidad de gestión y sea capaz de asumir efectivamente nuevas responsabilidades, que antes se encontraban en ámbitos de decisión más alejados; el fortalecimiento de la autonomía municipal en su contenido material paliaría el inconveniente apuntado. En segundo lugar, porque existiría la posibilidad de que la fusión o agrupación no eliminara totalmente el contenido representativo y gestor de los antiguos municipios, mediante su conversión en entidades descentralizadas o consejos de distrito, dando así lugar a un escenario de dos niveles de Gobierno en el seno municipal. En el apartado siguiente insistiremos en este punto.

Por último, otro inconveniente que presenta la opción fusionista es el desconocimiento real del impacto económico de la medida. Habida cuenta de que esta opción ha sido descartada durante muchísimo tiempo, no existen estudios rigurosos y fiables sobre cómo debería producirse el proceso y su resultado en términos de ahorro en el gasto público, que es el fin principal que se persigue. Se está dando por sentado que la operación sería efectiva, pero los análisis no han pasado de meras aproximaciones o estimaciones formuladas con cierta premura y también, por qué no decirlo, con improvisación. Como se indica en el Informe del IEB antes mencionado, la eliminación de un nivel de Gobierno no implica necesariamente un ahorro igual a la magnitud de su presupuesto, puesto que los funcionarios y/o servicios suelen asignarse a otros niveles de Administración. Es cierto que el ahorro

puede producirse por el efecto de economía de escala, pero este efecto ha de ser previamente analizado y estimado. Esta reflexión debería llevar a la conclusión de que la adopción de una iniciativa como esta solo es aconsejable conociendo de antemano cuál va a ser el beneficio económico obtenido, y si ese beneficio compensa todos los demás inconvenientes. También debería tenerse en cuenta que algunas medidas de ahorro sobre los sueldos de los cargos públicos, pueden ser de menor entidad si se adopta el modelo “dual” antes comentado, o podrían solucionarse mediante una limitación legal de las retribuciones (tal y como avanza el anteproyecto de ley estatal de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno).

1.4. Un aspecto muy importante de una eventual operación de fusión municipal, es el procedimiento bajo el cual debería impulsarse.

En este sentido, tal y como se expone en otro apartado de este documento (ver informe del profesor Heinelt), los países que han desarrollado este tipo de proceso, lo han hecho normalmente con una primera fase de incentivación municipal, a partir de una propuesta técnica y política previa de reforma territorial, mediante la cual se pedía a los municipios la adhesión a cambio de la obtención de beneficios financieros y de otra naturaleza. La fusión o agrupación coactiva, se reservaba como una última fase para vencer las resistencias locales, mediante la imposición (normalmente por ley) de la reforma.

En la legislación española tenemos un antecedente al respecto, que es el que contempla la legislación local de Cataluña (artículos 20 a 22 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña). De acuerdo con estos artículos, el Gobierno autonómico está habilitado para impulsar medidas de fomento para la fusión o agrupación voluntaria de municipios, cuyo contenido se especifica en los mismos preceptos (ayudas económicas, criterios especiales para la participación en el Fondo de Cooperación Local, inversiones a cargo de la Administración autonómica, posibilidad de establecer acuerdos entre los municipios afectados, etc.), y, si estas medidas no son suficientes, iniciar un proceso general de reforma de la

organización municipal, que termine con una ley del Parlamento que la formalice.

Hay que destacar, sin embargo, que estos preceptos (cuya antigüedad data del año 1987, en la redacción originaria de la Ley) no han sido hasta ahora desarrollados, por falta de voluntad política no solo de los Gobiernos que se han ido sucediendo, sino también, en general, de todas las fuerzas con representación parlamentaria. También es oportuno recordar que este punto de la Ley fue duramente contestado en su día por una parte del asociacionismo municipal.

Otro elemento a considerar en un proceso de estas características, es el derecho de los municipios a ser consultados. El artículo 5 de la CEAL reconoce este derecho, estableciendo la obligación de consulta previa y en su caso por “vía de referéndum allá donde la legislación lo permita”. Esta mención al referéndum (se entiende de la población afectada) es importante, porque la CEAL no dice que se haga cuando la ley lo prevea, sino cuando lo “permita”. Esto podría fundamentar una lectura en el sentido de que el referéndum sería obligatorio según la CEAL, siempre que la legislación reguladora de los Estados que han ratificado el Tratado lo permita.

En el contexto de una reforma de esta naturaleza, sería conveniente en todo caso que el resultado final diera lugar a un doble nivel de Gobierno municipal. El proceso de fusión constituiría unas nuevas unidades que son las que pasarían a tener la condición de municipio a todos los efectos legales. Sin embargo, ello no sería óbice para que los antiguos municipios continuaran teniendo naturaleza institucional como entidades municipales descentralizadas o, en su caso, como órganos territoriales de participación del nuevo municipio. Esta fórmula ha sido aplicada en países de la “estrategia del norte de Europa” y permite paliar en un doble sentido los efectos de la reforma: por una parte manteniendo los antiguos núcleos como entidades de participación política, y por otra parte posibilitando la descentralización de funciones municipales, en la medida en que lo permitan la naturaleza de la actividad o servicios, y la capacidad de gestión de la entidad.

También podría valorarse la solución, adoptada por algún *Land* alemán, de establecer una circunscripción electoral del nuevo municipio dividida de acuerdo con los antiguos términos municipales, de forma que se asegure la presencia en la corporación municipal de representantes elegidos en todos los antiguos municipios.

#### **4.4.2. La reforma mediante fórmulas de cooperación intermunicipal**

2.1. Como señala el informe del profesor Heinelt, la línea seguida hasta ahora por los países de Europa meridional, o “estrategia del sur de Europa”, no ha apostado por la fusión o agrupación forzosa de municipios (salvo en el caso de Grecia, como ya se ha comentado), sino por mantener el histórico formato del mapa municipal y la articulación de estructuras intermunicipales de gestión conjunta de servicios, o de cooperación y asistencia a los municipios. En España es el caso de las mancomunidades (como entes asociativos de prestación de servicios) y de las diputaciones y otras entidades supramunicipales (p. ej. las comarcas), que están especialmente diseñadas para ejercer funciones de cooperación, asistencia y suplencia a los municipios, tal como ya se ha expuesto.

Desde el punto de vista de las ventajas que puede suponer adoptar esta línea, que podríamos considerar como de “reforma indirecta”, destaca sobre todo la de evitar el impacto y los conflictos que puede suponer la vía de la fusión obligatoria o coactiva. Estas fórmulas aseguran la continuidad del modelo tradicional municipal, y presentan un escaso riesgo de contestación social y política.

Sin embargo, hay que reconocer que estas fórmulas no solucionan el problema endémico de la debilidad municipal y la situación de dependencia que muchos municipios tienen respecto de los niveles supramunicipales. Este sistema de cooperación se erige, en definitiva, como un mecanismo que nace de esa debilidad de base, y ha sido criticado, entre otras cosas, por ofrecer

solapamientos, duplicidades e ineficiencias, con su correspondiente resultado económico no deseable.

El sistema de cooperación intermunicipal o supramunicipal ha sido calificado también como “sustituto imperfecto” de las fusiones de municipios (Informe del IEB citado), que resulta caro y genera duplicación de costes administrativos.

Finalmente, otro inconveniente muy importante, sobre todo en el caso de las instituciones supramunicipales (diputaciones y comarcas), es el déficit democrático que se produce. La cooperación, asistencia y suplencia municipal que ejercen estas instituciones suponen, de hecho, “compartir” en mayor o menor medida, según el caso, el propio ámbito de decisión que debería corresponder a una autonomía municipal plena. Y ello se agrava extraordinariamente cuando comprobamos que estos entes no han sido elegidos directamente por los ciudadanos. Además de este déficit participativo, es evidente que este sistema es menos transparente en cuanto a la responsabilidad última de las decisiones, con el consiguiente déficit que ello significa a la hora de rendir cuentas ante los ciudadanos.

2.2. Dicho esto, cabría imaginar, sin embargo, posibles alternativas de reforma en el contexto supramunicipal (es decir, sin reforma de la planta municipal) que permitieran resolver o matizar los anteriores inconvenientes.

Una primera alternativa sería modificar el sistema de elección de las diputaciones (y, en su caso, de las comarcas), de forma que sus representantes sean elegidos directamente por los ciudadanos. No sobra recordar que la Constitución permite este sistema (el problema deriva de la opción legislativa seguida y mantenida hasta ahora) y que lo impone la CEAL, lo que obligó en su momento al Estado español a hacer la correspondiente reserva de no aplicación a las diputaciones en el momento de ratificarla.

Sin embargo, a pesar de esta medida de democratización, las diputaciones provinciales presentan algunos problemas para reforzar su papel como alternativa a la fusión o agrupación de municipios, que vaya más allá del



ejercicio (y eventual perfeccionamiento) de sus funciones de cooperación y asistencia municipal o del ejercicio de servicios propios (que la elección directa podría reforzar en todo caso, a partir de una redistribución de competencias municipales y autonómicas).

En este sentido pueden jugar claramente en contra el tamaño territorial de las provincias y las incógnitas sobre su papel como institución local, que también se podrían plantear en el actual contexto de crisis económica y de reorganización administrativa. También es un elemento a considerar el diferente perfil institucional que puede tener la provincia como ente local, de acuerdo con las previsiones de algunos Estatutos de Autonomía (por ejemplo, en el caso de Cataluña, donde las diputaciones han de ser sustituidas por los Consejos de Veguería).

Por otra parte, como veremos a continuación, tampoco parece posible atribuir a las diputaciones la condición legal de municipios en la línea que propone el Informe de la FEMP, cuando plantea la idea de “disociación” entre la entidad política del municipio y su estructura administrativa, que podría ser asumida por las diputaciones con carácter de Administración “común” respecto de los municipios de menos de 20.000 habitantes.

Esta fórmula solo puede entenderse como la asunción por parte de las diputaciones de la condición de municipio a efectos administrativos, o bien como el vaciamiento de funciones administrativas de los municipios de menos de 20.000 habitantes, con su correspondiente atribución a las diputaciones. Y en ambos casos es más que dudoso que ambas alternativas respeten el principio y las garantías que exige el principio de autonomía municipal, tal y como lo entienden la Constitución, la CEAL y la jurisprudencia. Sería difícil justificar también que un mismo ente representativo ejerciera a la vez como órgano de gobierno provincial y municipal, y se daría también la circunstancia de que ese órgano de gobierno podría ser “de facto” el autonómico en las comunidades autónomas uniprovinciales.

La “disociación” entre los componentes representativo y gestor de los municipios, parece una fórmula claramente artificiosa que rompe con la lógica institucional del municipio, que debe integrar necesariamente, y al mismo tiempo, estos dos componentes, tal y como indica claramente el artículo 3 CEAL. La disociación vendría a suponer una suplantación y desnaturalización de la institución municipal, que podría ser considerada como una forma encubierta e impropia de reforma municipal. Sin alterar los términos municipales, los municipios con umbral inferior a un determinado número de habitantes quedarían como simples estructuras vacías de contenido, situación que no es aceptable desde el punto de vista de la garantía institucional del municipio, ya que, de hecho, serían otras instituciones las que tendrían la responsabilidad de decidir sobre las competencias municipales.

Algo parecido ocurriría si la solución legal adoptada fuera la de atribuir directamente las competencias municipales a las diputaciones. Formalmente se resolvería el problema de la “disociación”, pero el efecto recentralizador sería mayúsculo y agravado por el factor ya comentado de la falta de legitimidad democrática directa que actualmente tienen las diputaciones.

Una segunda alternativa podría ser la intervención de las entidades intermedias entre el municipio y la provincia, pensadas claramente para cumplir una función de reforma indirecta del mapa municipal. Hasta ahora las experiencias en este campo son pocas, y se reducen prácticamente a la organización comarcal en Cataluña, cuyo desarrollo no puede considerarse como muy satisfactorio.

La opción por un ente intermedio cuenta con la ventaja de su mayor cercanía territorial, lo que lo hace más apto para ser un sustituto de la reforma de la planta municipal. En este sentido, es interesante recordar que la legislación comarcal de Cataluña plantea esencialmente el nivel comarcal como una plataforma para el ejercicio de competencias municipales. Sin embargo, esta pretensión se ha visto muy condicionada por el mismo diseño legal del ente, y por los límites que le impone la legislación básica de régimen local.

En el primer caso, habría que considerar si la creación de un ente de esta naturaleza puede ser establecida directamente por ley e impuesta a los municipios (como ha sido el caso en Cataluña). Otro problema es la configuración de sus órganos de gobierno y su encaje con la representación municipal. Finalmente, los límites legales actualmente existentes sobre la capacidad de asumir competencias municipales y las vías de financiación, acaban de perfilar un marco difícilmente apto para que la fórmula sirva como alternativa a la reforma de la planta municipal.

La vía de las mancomunidades tampoco parece ser adecuada a este propósito por la naturaleza y los límites que tiene, sin perjuicio de que sea una fórmula que permita en la práctica superar algunos déficits en la actuación municipal mediante la gestión en común de determinados servicios.

2.3. Sin embargo, como apuntamos antes, es posible imaginar “otras propuestas alternativas”, que podrían superar gran parte de los inconvenientes que hasta ahora presenta el modelo de “cooperación intermunicipal”, y que pudieran presentarse como opciones serias y rigurosas a la de la reforma municipal.

En este sentido, una posibilidad sería establecer un diseño legal de un ente intermedio basado en el principio de voluntariedad de la integración municipal, pero con un marco legal preestablecido en cuanto a las consecuencias del proceso y con garantías para su funcionamiento eficaz. Las bases o principios a considerar para un proceso de estas características, podrían ser los siguientes:

- El establecimiento legal de una tipología de entes intermedios, que permitiera a los municipios, de acuerdo con su naturaleza y características, acogerse a regímenes de mayor o menor integración (comunidades municipales de base asociativa o federativa).
- La atribución gradual, según la tipología de estos entes intermedios, de unas competencias obligatorias o mínimas y de unos recursos financieros (de origen municipal o propios) que ya se asignarían directamente por ley al ente. Este punto sería esencial para clarificar la

distribución de responsabilidades, eliminar solapamientos y disfunciones y asegurar la suficiencia financiera.

- El establecimiento de un sistema de incentivación económica de los procesos de agrupación de carácter fiscal, y/o la participación en el Fondo de Cooperación Local u otras subvenciones especiales.
- El establecimiento de un sistema de gobierno del ente flexible, en función de la intensidad del compromiso asociativo. La designación podría corresponder en algunos casos a miembros electos de los mismos municipios, sin descartar incluso la posibilidad de un proceso de elección directa en el caso del nivel de máxima integración municipal.
- El establecimiento de un programa de implementación del sistema, bajo la dirección política de las comunidades autónomas y con la participación de los municipios. Este programa debería incluir una propuesta territorial de las agrupaciones de municipios que se considerasen necesarias.
- La previsión en última instancia de las actuaciones coactivas imprescindibles para asegurar la culminación del proceso asociativo.

Una fórmula como la que se acaba de esbozar, permite considerar que el llamado modelo de “cooperación intermunicipal” podría ser una alternativa válida a la reforma de la planta municipal, si se adoptan medidas legales adecuadas, aunque sea a costa de modificar el concepto y la forma que actualmente tienen este tipo de entes (mancomunidades, comarcas), y de la consiguiente reorganización (o reconsideración) del nivel local provincial.

El reforzamiento del nivel municipal por esa vía asociativa, repercutiría indudablemente sobre las funciones de asistencia y cooperación provincial, relativizando su importancia. Sin embargo, y sin perjuicio de otras opciones que pudieran adoptarse sobre el nivel provincial, tales funciones podrían tener sentido referenciadas al nuevo marco municipal, y se podrían abrir otras alternativas en relación con la gestión de servicios propios de ámbito provincial (como sucede en algunos niveles intermedios de otros países) en el marco, en su caso, de un proceso de descentralización de competencias autonómicas.

## 4.5. Conclusiones

---

La situación de crisis económica en la que nos encontramos ha puesto sobre la mesa el debate sobre la reforma de la planta municipal, cuestión que hasta ahora no se había abordado seriamente en el plano político.

Sin embargo, la premura y urgencia con que se están tomando medidas de reorganización administrativa y otras de diferente naturaleza en el actual contexto de crisis, puede suponer que ese debate no se aborde con las garantías suficientes para poder ponderar adecuadamente sus beneficios e inconvenientes, y dejando en un segundo plano el principio participativo y la opinión de los municipios afectados. La forma excesivamente escueta y simplista como se ha planteado el tema desde el Gobierno y otros foros hasta el momento, no contribuye precisamente a dar garantías sobre la serenidad que debería presidir un proceso de este calado, y sobre su acierto final en el fin perseguido de ahorro de gasto público y de eficiencia administrativa.

Tampoco sería prudente pensar que una decisión de esta naturaleza pueda presentarse como una opción meramente técnica, sin contar con el más que probable rechazo y conflictividad desde los sectores afectados (municipios y ciudadanos).

Por esta razón, si finalmente se decide impulsar un proceso de reforma, deberían tenerse en cuenta diversos aspectos básicos para que la autonomía municipal quede preservada en lo máximo posible, y aprovechar la operación para fortalecerla en su contenido, sin restringir más allá de lo esencial el principio representativo.

Sin embargo, es esencial que la reforma de la planta municipal no se enfoque únicamente desde la opción de la fusión de municipios, abandonando de entrada las fórmulas de cooperación articuladas sobre entes intermedios.

Posiblemente el marco legal vigente no da para mucho más en este sentido, y resulta imperfecto. Pero no deberían descartarse nuevos formatos, que, mediante soluciones flexibles como las que se exponen en la última parte de este trabajo, podrían ofrecer una alternativa menos traumática a la supresión o fusión de municipios, y conseguir también una importante racionalización de la organización municipal y mejorar su rendimiento desde el punto de vista económico.

Por último, hay que valorar los riesgos que puede suponer adoptar soluciones de “disociación” entre el componente representativo y el gestor de los municipios, que supongan que esa última vertiente sea asumida por una Administración no municipal, o no constituida por los propios municipios. Una fórmula de estas características podría suponer, según cómo se articule, un resultado muy discutible desde el punto de vista constitucional y legal, ya que sin alteración formal del mapa municipal se produciría, sin embargo y “de facto”, una sustitución del Gobierno municipal por parte de una Administración distinta.



## **Panel 4**

---

Análisis del papel y funciones de los Gobiernos locales intermedios:  
propuestas de articulación





## **5. Análisis del papel y funciones de los Gobiernos locales intermedios: propuestas de articulación**

JESÚS LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES\* y MANUEL ZAFRA VÍCTOR\*\*

### **5.1. introducción y análisis del problema**

5.1.1. Realidad municipal española

5.1.2. Estudio previo de propuestas u opciones

### **5.2. Posibles alternativas de supramunicipalidad**

5.2.1. Derecho de asociación de los municipios

5.2.2. Competencias autonómicas sobre ordenación municipal y régimen local

5.2.3. Constitucionalización de una agrupación de municipios

5.2.4. Especial referencia a la institución provincial

### **5.3. Valoración y propuesta final**

---

\* Abogado del Estado. Jefe de la Asesoría Jurídica de la AECID.

\*\* Profesor titular de Ciencia Política de la Universidad de Granada. Exdirector general de Cooperación Local.

---

## 5.1. Introducción y análisis del problema

---

Este Informe presenta tres partes:

1.<sup>a</sup>- Resulta fundamental tomar como punto de partida la realidad municipal desde la constatación de un dato relevante: España es un país de pequeñas entidades municipales, donde más del ochenta por ciento de los municipios tienen menos de cinco mil habitantes.

2.<sup>a</sup>- Esta evidencia suscita diferentes respuestas. La primera, acaso la más refleja e instintiva: supresión o/y agrupación forzosa de municipios para una mejor asignación de recursos. La segunda: articulación en formas intermunicipales con el fin de sumar los limitados recursos de los municipios y conseguir objetivos que, aisladamente, cada municipio no alcanzaría. Esta segunda opción ofrece varias alternativas: el ejercicio del derecho de asociación de los municipios; la creación de entidades municipales por las comunidades autónomas en ejercicio de su competencia sobre ordenación territorial y régimen local, y, por último, la constitucionalización, como forma de Estado, de una agrupación de municipios, indisponible para los legisladores estatales y autonómicos.

3.<sup>a</sup>- Ante la realidad de un país integrado básicamente por pequeños municipios y los posibles remedios a las dificultades que provoca, resulta necesario pasar del análisis a la valoración, del juicio de hecho al juicio de valor, para formular una propuesta realista y viable.

### 5.1.1. Realidad municipal española

Comenzando por la constatación empírica, como ya se ha enunciado, nuestro país tiene una realidad local en la que contrasta un grupo muy reducido de municipios dotados de una elevada densidad poblacional, cada vez más creciente, con la existencia de un número muy elevado de municipios cuyo número de habitantes

es bastante reducido. En este sentido, el dato preciso es que de los 8.116 municipios existentes, 6.800 tienen menos de 5.000 habitantes, esto es, el 84%. Al mismo tiempo, hay otro doble elemento fáctico que no puede ser ignorado: por un lado, la diversidad del dato según se observe la realidad en diversas regiones donde el número de entes municipales es muy dispar y asimétrico, y, al tiempo, la existencia, notablemente generalizada, del elemento de la dispersión de esa realidad fragmentada, condicionada, a veces, por una realidad orográfica diversa que, aunque mitigada por la mejora de las comunicaciones viarias internas, es un dato que no puede ser ignorado.

En este punto, es necesario destacar un elemento importante: entre el nivel demográfico y la capacidad de gestión media una relación directa. Es cierto que pequeños municipios pueden mostrar dinamismo e innovación, pero la tónica habitual es la de que son territorios carentes de recursos económicos y humanos, y con espacio reducido para el efectivo ejercicio de competencias y la prestación de servicios dirigidos a un número bastante reducido de habitantes.

Al tiempo, no puede ser desconocido el dato de que una parte relevante de estos municipios pequeños tienen un carácter rural, con lo que supone de conexión con un sector productivo, el primario, que si bien ha retrocedido en cuando a su peso en la macroeconomía del país, es un elemento económico que, aunque fuese a pequeña o media escala, debe mantenerse, para lo cual estas entidades, frente a la tentación de huida de jóvenes generaciones a la urbes, deben ofrecer por sí o mediante los mecanismos que se expondrán, suficiente aliciente para mantener en estas pequeñas áreas el elemento humano y evitar despoblaciones. Junto a ese sector productivo primario, no puede desconocerse la notable expansión y consolidación, también en calidad, de otro factor económico, en este caso terciario, vinculado al denominado turismo rural, realidad apenas existente hace dos décadas y que lleva aparejada también una dimensión económica, vinculada *ab initio* con la recuperación de casas antiguas en pésimo estado, además de

otros factores posteriores que contribuyen a consolidar aunque fuese una pequeña estabilidad poblacional junto al dinamismo económico posterior.

En todo caso, es necesario observar que si un indicador de la capacidad de gestión municipal se halla en la necesidad de personal cualificado profesionalmente en materias y actividades tan dispares como urbanismo, servicios personales y sociales o promoción económica, parece claro que municipios con menos de cinco mil habitantes no están en adecuadas condiciones para mantener por sí mismos unidades de planeamiento urbanístico, áreas de servicios personales o centros de asesoramiento a emprendedores.

Al mismo tiempo, cualquiera de estos sectores o iniciativas exigen economías de escala incompatibles con la limitada extensión de un municipio. La razón de no enumerar competencias municipales en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, según se lee en su Preámbulo, es la imposibilidad de determinar la precisión de funciones y la especificidad de materias que den soporte a la exclusividad de las competencias municipales. Justamente por este motivo, el artículo 2.1 remite al legislador sectorial (estatal y autonómico) la apreciación de la capacidad de gestión y la naturaleza de la actividad pública para la asignación de competencias en una serie de materias (artículo 25.2). Pese a estar configurada como regla la prescripción del artículo 2.1, el legislador básico contempla la excepción y obliga al legislador sectorial a establecer un procedimiento que garantice la participación de las entidades locales en asuntos que afecten a sus intereses.

La consecuencia jurídica aparejada a la imposibilidad de asuntos públicos ajenos al ámbito municipal, pero, al mismo tiempo, la dificultad para identificar materias y actividades de exclusivo interés municipal, conducen al legislador de régimen local a considerar la autonomía local como el genérico derecho a intervenir en los asuntos que afecten a las entidades locales, dejando en manos del correspondiente legislador sectorial la ponderación y modulación de ambos

extremos: la graduación casuística del mayor o menor peso de la dimensión municipal o supramunicipal. De ahí la esterilidad de predeterminar en una ley de autonomía local el elenco competencial de las entidades locales, remitiendo a la oportunidad coyuntural del tiempo y a la singularidad de la materia la concreción del genérico derecho a intervenir.

Por tanto, si una competencia se define como funciones proyectadas sobre materias, y, a su vez, las funciones requieren personal cualificado y las materias espacios territoriales más amplios que los términos municipales, la conclusión no admite dudas: la mayor parte de los municipios españoles carecen de las condiciones exigidas para el ejercicio efectivo de competencias, de tal forma que la única manifestación de su autonomía se reduce al derecho de audiencia o emisión de informes en los procedimientos previstos por la normativa estatal y, sobre todo, autonómica.

Otra cosa es que numerosos municipios españoles, no solo los pequeños, sino también y especialmente los medianos y los grandes, se hayan incluso dedicado a ejercer competencias no estrictamente locales, sino, en ocasiones, superpuestas a las de carácter autonómico, generando no solo unas duplicidades innecesarias, sino también la producción de daños para unas arcas locales generalmente poco dotadas; con ese afán de protagonismo, han causado unas herencias que, cuando han caído otros recursos económicos, hacen que se replanteen lo que desde hace años deberían haber advertido.

Asimismo, la conciencia de los límites en la capacidad de gestión de pequeños municipios obliga al legislador básico a regular la sustitución del municipio por la provincia en la prestación de servicios, articulando la relación jurídica mediante la impropiedad de una forzada “delegación hacia arriba”.

### **5.1.2. Estudio previo de propuestas y opciones**

Ante una ficción jurídica de este calado, la primera reacción es plantear la necesidad y urgencia de la supresión o agrupación forzosa de municipios, buscando las economías de escala en municipios suficientemente poblados y extensos como para que la capacidad de gestión y la naturaleza de las actividades públicas, las funciones y las materias, permitan la garantía en el ejercicio de competencias. Esta primera respuesta, aparentemente clara y con un pronunciamiento creciente entre ciertos dirigentes políticos, levanta, no obstante, reparos considerables.

En este sentido no pueden ignorarse, en primer lugar, las resistencias sociales y sociológicas de quienes sienten notable identificación con la vecindad y pertenencia a un pequeño territorio al cual están vinculados desde generaciones. Asimismo, tampoco puede dejarse a un lado la legitimidad que confieren la historia y la tradición de no pocos municipios que, aunque en la actualidad estén poco poblados, en otras épocas lejanas tuvieron una historia y una cultura que ha permanecido en los libros, la arquitectura y la memoria colectiva.

La supresión de municipios que tienen su propia identidad consolidada, o incluso la agrupación forzosa, indudablemente crearía unas resistencias vecinales no fáciles de superar, y, al menos en este segundo caso, se ha de ser muy consciente de las tensiones entre localidades que por razón de vecindad han mantenido ciertas rivalidades. Ciertamente, y desde un punto de vista estratégico, acaso se podrían combinar mecanismos de estímulo (cuyo gasto habría que disponer) para la fusión junto con medidas coercitivas cuando transcurriese un determinado tiempo sin haberse acogido a los planes superiores, pero siendo bastante difícil de asegurar que esas medidas primeras de fomento alcancen los fines buscados.

Es ciertamente razonable plantear una organización territorial, en este caso local, basada en diversos factores, y entre ellos, por supuesto, el de la viabilidad económica. Sin embargo, no pueden ser esta concepción y este criterio los que

guíen de modo exclusivo o muy preponderante una ordenación del territorio; por ello en la actualidad, en un contexto de crisis económica, se alzan más voces que, en general, preconizan, en diversas materias, una disminución de lo público. Plantear una reordenación intentando introducir criterios de racionalidad en el frondoso bosque local es, sin duda, muy necesario, por ser un hecho elemental y primario, pero no, repito, desde una vertiente puramente economicista. Además, incluso quienes propugnan la supresión o fusión voluntaria-forzosa, ni siquiera disponen de un estudio económico riguroso que valore lo que supondría la desaparición de entidades municipales de pequeño tamaño.

Abordar el asunto desde la perspectiva del coste financiero, revela datos que muestran que el gasto no puede ser elemento primordial, pudiendo recogerse el dato de que ciertamente los ayuntamientos españoles acumularon durante 2010 una deuda del 222% sobre los propios ingresos (el problema de la financiación local se manifiesta una vez más), pero dentro de lo que es el porcentaje del gasto público español es de apenas un 13%, siendo el peso de su deuda sobre el PIB en el último trimestre de 2011 tan solo del 3,3%.

Pero además hay un hecho económico que incluso cuestiona aún más el porqué de que el enfoque de la actuación radical, casi de bisturí, recaiga sobre las entidades con menos población, teniendo en cuenta la muy poco significativa participación de estos municipios en el déficit global del Estado en comparación con otras entidades locales.

Ciertamente la capacidad financiera de los municipios pequeños es muy limitada, pero también es mucho más limitado su endeudamiento. En este sentido, si la situación económica de los pequeños entes locales les hace ser calificados como “inviabiles”, son por el contrario los más grandes municipios los que acumulan un endeudamiento elevadísimo que actúa como una gran losa, para ellos mismos, para la situación financiera del Estado en su conjunto y también para los ciudadanos, que se ven afectados por unos impuestos cuyo incremento en los



más recientes años lastra, de una manera mucho más gravosa, la inquietante situación financiera española. Con ello se quiere poner de relieve que si el endeudamiento del principal municipio, el de la capital del Estado, es inmenso, al igual que el de otros grandes municipios, antes de centrar el objetivo en eliminar estos últimos, son, por el contrario, los grandes, los que requieren medidas mucho más drásticas y menos complejas que la supresión o fusión forzosa de municipios que algunos postulan para los pequeños.

Por otra parte, debe aludirse, aunque sea someramente, a otras experiencias en el ámbito del Derecho comparado, pues mientras que debe reseñarse la solución exitosa de las actuaciones de reducción del mapa local realizadas, eso sí, durante décadas, en países como Noruega, Dinamarca o Alemania, o, más recientemente y por efecto de la crisis económica, en Grecia, que desde la presión exterior de dirigentes europeos ha suprimido forzosamente y en tiempo récord los municipios de menos de 10.000 habitantes, en cambio, en países más cercanos, o bien ni siquiera se han intentado tales operaciones, o han resultado fallidas, debiendo destacarse el caso de Francia, en donde existen más de 30.000 municipios. En cualquier caso, es indudable que, dejando a un lado las dificultades políticas y sociales, son operaciones muy complejas desde un punto de vista procedimental, y muy largas en el tiempo. Ello sin referirnos al inexigible consenso político del que, en materia territorial y en los grandes asuntos de Estado, los dos principales partidos políticos adolecen desde hace muchos años.

Además de lo expuesto, hay otro argumento que nos limitaremos a apuntar, cual es la significación democrática a la escala más cercana a los ciudadanos de sus representantes vecinales, elegidos por los mismos no solo para hacer gestión técnica en términos estrictos, sino también para desarrollar en sus acciones y programas las prioridades políticas de quienes les respaldaron mayoritariamente; además de lo que supone –y no es un asunto menor- de cauce participativo en el escalón más básico territorial, que la Constitución configura como uno de sus principios programáticos (artículo 9).

Además, debe partirse de otro razonamiento claro y fundamental: la supresión jurídica de un municipio no aligera apenas los costes de prestar servicios a núcleos de población dispersa. Eliminado el municipio, se produciría la supresión del órgano del gobierno, cuyas retribuciones de ediles en la gran mayoría de los casos son muy reducidas, y se eliminarían los recursos humanos que, también, generalmente, son muy limitados, sin que sean estos los que generen una situación de inviabilidad económica de estas entidades.

Por ello, aun cuando la reordenación territorial local puede estar en el debate y la reflexión, la solución no puede venir condicionada de modo exclusivo por la actual crisis económica, siendo un factor a considerar, pero no, en modo alguno, el primordial en la decisión. Así, consideramos que el enfoque, más que desde perspectivas de viabilidad economicista u otras antes expuestas, debe realizarse desde un prisma fundamental: la utilidad para los ciudadanos, el servicio a los intereses generales básicos de los vecinos. Esto es, en qué medida las entidades locales están en condiciones, o cómo podrían estarlo de modo más efectivo, de atender las necesidades básicas o primarias de los habitantes de los municipios pequeños. Por ello, debe descartarse que operaciones de supresión o agrupamiento forzoso de municipios de poca entidad poblacional supongan un ahorro significativo y, desde luego, menos aún, una mejora de las condiciones de vida de sus lugareños a través del ejercicio de sus competencias.

Es cierto que la confusión (indistinción) conceptual entre competencias municipales y servicios obligatorios ha conducido a situaciones tan incomprensibles y faltas de justificación como la existencia de instalaciones deportivas en cada uno de los pequeños municipios que integran una provincia, muchos de ellos separados por poca distancia y donde, acaso, hubiera sido en tiempos pasados más prudente y conveniente el reparto equitativo de servicios, y la garantía de movilidad de los vecinos. Ahora bien, las disfunciones y anomalías provocadas por la profusión de subvenciones en épocas pretéritas de bonanza, no

deben impedir valorar cabalmente la manera de aliviar de futuro los costes en la provisión de servicios públicos municipales y, sobre todo, insistimos, desde la óptica de lo que resulte mejor para el ciudadano, perspectiva que, a veces, desde planteamientos políticos, tecnocráticos o incluso puramente académicos, es indebidamente relegada.

## **5.2. Posibles alternativas de supramunicipalidad**

---

Descartada la viabilidad de una política territorial que, en clave voluntarista, pretendiera puramente simplificar el municipalismo recurriendo a la supresión o fusión forzosa, las alternativas que se presentan son varias.

En todo caso, tres consideraciones previas deben hacerse antes de referirnos a estas figuras y alternativas de supramunicipalidad. La primera es que si se decidiese impulsar de una manera ordenada la puesta en marcha de fórmulas asociativas o entes supramunicipales, sobre todo en los de carácter instrumental, debe hacerse buscando la mayor simplicidad posible, pues, en todo caso, debe evitarse algo que en no pocos casos sucede, cual es la existencia de solapamientos administrativos que hacen que al final los resultados sean ineficientes, más burocráticos, poco transparentes y, en definitiva, contrarios a los fines de racionalización que se buscan.

La segunda es saber bien qué es lo que se busca y, en consecuencia, los principios que han de regir toda actuación que se realice, a los que aludiremos en el análisis concreto de las figuras. Está clara y especialmente de actualidad el factor económico de viabilidad, pero también hay otros que son muy importantes y no pueden ignorarse en ningún caso: la eficiencia de los entes locales de pequeño tamaño para prestar unos servicios básicos en beneficio de la comunidad vecinal, y el elemento de la calidad democrática que supone la participación directa de los ciudadanos en la elección de sus representantes, la cercanía a estos y la

exigencia periódica de responsabilidades democráticas según la gestión realizada, lo cual afecta no solo a la legitimación, sino también a la eficacia.

La tercera consideración es que las soluciones vienen precedidas de una cuestión fundamental: ¿es posible o deseable diseñar fórmulas homogéneas para toda España, o bien, a la vista del complejo entramado competencial, debe dejarse en manos de cada Comunidad Autónoma la articulación preferente de unas u otras fórmulas según su tradición, geografía o criterios políticos? ¿Sería posible el indispensable pacto de Estado?

A continuación se hace un análisis y valoración de las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas.

### **5.2.1. Derecho de asociación de los municipios**

La primera posibilidad pasa por el ejercicio del derecho de asociación de los municipios, bien en su vertiente más sencilla (elemental) de las comunidades de municipios, bien en la más compleja de constitución de mancomunidades. En el primer caso se crean entidades sin personalidad jurídica; en el segundo, asociaciones de municipios para el ejercicio conjunto de determinadas competencias o la prestación de servicios. La ventaja de esta opción radica en la espontaneidad nacida de la conciencia compartida sobre la necesidad de sumar recursos y esfuerzos, y en la sencillez del procedimiento para su constitución. En todo caso, es indudable que la prestación mancomunada de servicios es un medio de atender de forma más aprovechada la prestación de determinados servicios (recogida de basuras, etc.) que a un municipio pequeño le resulta más compleja, aunque ello depende de factores como dispersión, comunicaciones, etc. Por otra parte, el lado vulnerable de la mancomunidad es precisamente el contrapunto de su dimensión positiva: la voluntariedad.

De hecho, las experiencias de servicios mancomunados o instituciones supralocales de este tipo en nuestro país son diversas, pues junto a mancomunidades donde la prestación de servicios funciona de un modo correcto y positivo, hay otras que apenas tienen vida, sin que, dada su voluntariedad, se pueda impulsar o exigir desde otras instancias territoriales un mejor funcionamiento. Una vez descartada la supresión o agrupación forzosa de municipios, la intermunicipalidad se revela una exigencia estructural para la viabilidad institucional de un municipalismo fragmentado, con bajo nivel demográfico y consiguiente escasa capacidad de gestión. Así pues, esta exigencia estructural no puede quedar fiada a la eventualidad en el voluntario ejercicio del derecho de asociación.

### **5.2.2. Competencias autonómicas sobre ordenación municipal y régimen local**

Otras formas de intermunicipalidad provienen de la competencia autonómica sobre ordenación territorial y régimen local, mediante la creación de otras instituciones como comarcas y áreas metropolitanas.

La comarca ofrece la ventaja de responder a la contigüidad geográfica y la tradición compartida de municipios, que pueden proporcionar un potencial para el desarrollo económico. El peligro que gravita sobre la comarcalización surge del temor a que prime en su creación la política de ordenación territorial autonómica, buscando convertirlas en instancias periféricas de administración indirecta para la ejecución de sus políticas, sobre la articulación de entidades locales dirigidas a fortalecer la intermunicipalidad y superar los problemas en el ejercicio de competencias y provisión de servicios públicos por parte de pequeños municipios. La preocupación por la posible devaluación de la comarca como entidad local y su articulación en torno al sistema “central-periférico”, ha sido corroborada en aquellas comunidades autónomas que han impulsado procesos de comarcalización. Y su institucionalización supone en todo caso una disminución

del contenido competencial de los municipios a favor de la nueva figura, y por ende, aunque no necesariamente ni de modo inconstitucional, una limitación a la autonomía municipal, entendida como la garantía municipal de participar directamente en los asuntos que se refieran a la comunidad vecinal.

Más que de un nuevo espacio para la colaboración intermunicipal, que garantice el equilibrio y la paridad institucional en las relaciones institucionales con la Comunidad Autónoma, la comarca aparece como una división territorial autonómica. La configuración de las competencias comarcales se ha pensado para la intervención en los ámbitos municipales antes que para la promoción de espacios y ámbitos intermunicipales, reforzando la dependencia de la comarca con respecto a las instancias autonómicas. Para refrendar este dato basta reparar en la naturaleza jurídica de las competencias comarcales asignadas por la Comunidad Autónoma: asignación o encomienda de competencias autonómicas, es decir, el ejercicio desconcentrado de competencias propias de la Comunidad Autónoma, mera utilización instrumental del entramado burocrático de la comarca, donde la autonomía, como espacio propio de decisión, desaparece, desplazada por la real integración en la Administración autonómica y reducida a la ejecución de las políticas (normativa) autonómicas.

En todo caso, las experiencias sobre comarcalización realizadas en España son bastante limitadas, pues son pocas las comunidades autónomas que han legislado específicamente sobre estas entidades. Incluso algunas que lo han hecho, no lo han llevado a la práctica. Además, el resultado donde funcionan ofrece efectos positivos pero también con claroscuros, entre ellos la circunstancia de que, queriendo evitar unas instancias locales menores, se creen otras superestructuras con más burocracia.

En cuanto a las áreas metropolitanas, tampoco el balance resulta más positivo. Así, debe destacarse que, en primer término, la centralidad de la urbe principal condiciona la identidad propia de los municipios cercanos e integrados en la

metrópoli, aunque en determinados sectores, como, entre otros, los transportes, los habitantes de estas entidades reciban unos servicios más integrados. Por otra parte debe tenerse en cuenta el dato de que frecuentemente los municipios que rodean una ciudad en torno a la cual se configuran en área metropolitana –e incluso le da su propio nombre- no son municipios muy pequeños, pues suelen en varios casos ser “ciudades dormitorio” o zonas industriales próximas a la gran ciudad, por lo que el problema que nos ocupa y que afecta al 80% de los municipios españoles no recibe una adecuada solución con esta figura de las áreas metropolitanas. Estas, además, no suponen la simplificación de entes locales, junto con el problema también de que sus niveles de dirección tampoco responden a parámetros de elección de los vecinos y, por tanto, están más alejados del principio de participación ciudadana.

Además, debe destacarse que la notable complejidad jurídica y administrativa para su creación, y el recelo autonómico ante una entidad local preponderante dominada por una fuerza política de signo opuesto a las integradas en estas figuras, sean, como antes se ha expuesto, mancomunidades o consorcios, han debilitado estos espacios metropolitanos y favorecido la ductilidad adaptativa del derecho de asociación.

Esta última figura, el consorcio, puede proporcionar la flexibilidad suficiente tanto para el desempeño de un único cometido como para la satisfacción de fines plurales, tanto para la prestación conjunta de algunos de los servicios obligatorios del artículo 26 LRRL (eliminación de residuos) como para el desarrollo de fines u objetivos que, por su naturaleza, exceden las competencias municipales e implican las de otros niveles de Gobierno. El consorcio, además, puede dar respuesta a necesidades acotadas en el tiempo o con vocación de permanencia.

Esta versatilidad, tanto en la determinación de sus fines como en la heterogeneidad de su composición, para definir un objeto y dar cabida en su seno a diferentes niveles de Gobierno, ha conferido al consorcio un indudable éxito,

aunque sigue siendo una fórmula no suficientemente explorada en la práctica. Además, dispone de otra ventaja, cual es que la creación del mismo como institución con personalidad jurídica propia deriva de la voluntariedad de su formación, que tendría reflejo en un convenio, resultando del mismo unos Estatutos donde se determinarán con amplio margen de libertad tanto los fines del consorcio como las peculiaridades del régimen orgánico, funcional y financiero.

### **5.2.3. Constitucionalización de una agrupación de municipios**

La tercera forma de intermunicipalidad es la constitucionalización de una agrupación de municipios. La intermunicipalidad como forma de Estado no es disponible ni para el legislador estatal ni para el autonómico. La ventaja de esta opción es la relevancia política e institucional del nivel local de Gobierno en un Estado compuesto. Al configurar la intermunicipalidad como elemento “estructurante”, básico del orden constitucional, trasciende el limitado tratamiento que recibe la autonomía local como materia objeto de la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Entendida la autonomía local como nivel de Gobierno, no admite ser reducida a las materias correspondientes al régimen local o la ordenación territorial. En coherencia con este planteamiento, la Constitución debería haber identificado un legislador de la autonomía local, en el mismo sentido en que ha fijado un legislador estatutario, investido de reserva de materia y procedimiento.

No ha sido así en la Constitución española. La agrupación de municipios como entidad local coincide con la división territorial para el cumplimiento de los fines del Estado, y, ante la ausencia de un legislador constitucional, primero los Estatutos de Autonomía y luego el Tribunal Constitucional han elevado el artículo 149.1.18 a criterio de distribución competencial en materia de régimen local entre el Estado y las comunidades autónomas, atribuyendo al primero las bases del régimen jurídico y a las segundas la legislación de desarrollo.



Lo forzado y artificioso de esta interpretación constitucional ha provocado una jurisprudencia errática que, al principio, identificó garantía institucional con las bases estatales, erigió la normativa estatal en protectora de la autonomía local frente al menoscabo que la legislación autonómica pudiera infringirle. La confusión de considerar la competencia sectorial del Estado sobre régimen local equiparable a la protección de la autonomía local de los artículos 137, 140 y 141, ha tenido como efecto negativo apartar la legislación autonómica como garante de la autonomía local, y atribuir a la legislación básica de régimen local una función constitucional. Esta hermenéutica ha experimentado, según los casos, modulaciones importantes, obligando al Tribunal a distinguir el artículo 137 del 140 y reconocer que el contenido de ambos no es coextenso ni admite asimilación, culminando la revisión de su primera jurisprudencia con la declaración de negar a las bases estatales función constitucional, y distinguiendo autonomía local de régimen local, la primera garantizada en el artículo 137, 140 y 141, y el segundo regulado en el artículo 149.1.18 como competencia sectorial del Estado. Sin embargo, después de la STC 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña, el Tribunal ha vuelto a asociar bases estatales y garantía institucional.

Lo ideal sería reformar la Constitución, elevando a rango constitucional la legislación sobre autonomía local (Gobierno y Administración local), dejando claro que el nivel local de Gobierno se halla doblemente integrado por municipios y agrupaciones de municipios. Que las agrupaciones de municipios reciban el nombre de provincia o cualquier otra denominación es accesorio, lo importante no es el nombre, lo importante es la función, y en esa ley debería quedar indubitado que la agrupación de municipios encuentra sentido en la viabilidad institucional de la autonomía municipal.

Lejos de esta regulación, la Constitución garantiza la existencia de la provincia como entidad local determinada por la agrupación de municipios, pero remite también al legislador estatutario o autonómico la creación de agrupaciones de municipios distintas de la provincia, o la de otras entidades locales de carácter

supramunicipal. Si a estas posibilidades se unen las mancomunidades y consorcios, se obtiene la concurrencia o simultaneidad de intermunicipalidades cuya compatibilidad se vuelve extremadamente problemática, en la medida en que operan sobre un mismo espacio. El carácter anómalo de esta concurrencia recuerda la ley de los rendimientos decrecientes: cuando sobre un factor fijo concurren varios factores variables, el rendimiento es decreciente.

A estas alturas parece claro que intermunicipalidad es la variable clave para la viabilidad del municipio como entidad local dotada de autonomía política – competencias propias y financiación incondicionada- para el impulso de políticas diferenciadas. La posibilidad de varias formas de intermunicipalidad requiere encontrar la ventaja comparativa y la singularidad institucional de cada una de ellas. De no ser así, si mancomunidades, comarcas, áreas metropolitanas y consorcios no presentan rasgos diferenciales y aparecen como entidades indistintas, la duplicidad y la ineficiencia provocarán desorientación, y privarán de justificación a una necesidad estructural. El Tribunal Constitucional ha considerado mancomunidades y comarcas como entidades locales de clara naturaleza autonómica (fuerte interiorización autonómica). Igualmente, ha declarado que la relación de las entidades locales con las comunidades autónomas es más natural e intensa que con el Estado, algo que resulta evidente con solo examinar las materias sobre las que comunidades autónomas y entidades locales comparten competencias.

Precisamente estas razones han sido esgrimidas por las comunidades autónomas en las reformas estatutarias para reclamar la competencia exclusiva sobre régimen local. La aspiración a “interiorizar” la autonomía local y a relativizar y confinar la competencia estatal a las bases del régimen local, encuentra en la provincia un límite que las comunidades autónomas han calificado como inconveniente para el ejercicio de sus competencias de régimen local y, sobre todo, de ordenación territorial. No es irrelevante que esta distinción figure en los

Estatutos con más vocación autonomista, y fuera uno de los motivos de inconstitucionalidad esgrimidos por los recurrentes contra el Estatuto catalán.

El debate sobre la intermunicipalidad debe centrarse en su vertiente de pilar en la articulación territorial del Estado, y, consiguientemente, orillar la dimensión de una materia sujeta a la disputa competencial entre el Estado y las comunidades autónomas. Sea el legislador estatal del régimen local, sean los Estatutos de Autonomía o los legisladores autonómicos de régimen local, lo decisivo en la regulación de la intermunicipalidad es la previsión (referencia) constitucional de una agrupación de municipios cuyo órgano representativo (la Diputación u otras corporaciones) disponga de facultades para el gobierno y la administración. Por imperativo constitucional, la intermunicipalidad no puede reducirse a unidades desconcentradas de la Administración autonómica en ejercicio de su potestad de autoorganización; por el contrario, la agrupación de municipios ha de tener autonomía política, de tal manera que la agrupación aparezca como una equilibrada y equitativa articulación intermunicipal.

Configurada la intermunicipalidad constitucionalmente garantizada como agrupación de municipios, cuya dirección está encomendada a un órgano de carácter representativo con atribuciones de gobierno y administración, parece coherente deducir que las restantes previsiones constitucionales para la creación de otras formas de intermunicipalidad deben respetar esa premisa.

Aunque los poderes constituidos no ejecutan, ni siquiera desarrollan los preceptos constitucionales, simplemente encuentran en ellos un umbral, sería contrario a la naturaleza de la autonomía provincial concebirla según la teoría de la garantía institucional, como la garantía de un mínimo o la preservación de un núcleo esencial. Pese a las inevitables tautología y circularidad alojadas en las teorías de la garantía institucional, configuración constitucional o mandato de optimización, lo que resulta evidente es que la provincia como agrupación de municipios no solo

recibe protección constitucional; también cumple una función atribuida por la Constitución: el gobierno y la administración de una agrupación de municipios.

Para que la opción del poder constituyente no sea desnaturalizada por la legislación de los poderes constituidos, tanto la creación de agrupaciones de municipios diferentes de la provincia (artículo 141.3 CE) como el establecimiento por los Estatutos de Autonomía de circunscripciones territoriales propias mediante la agrupación de municipios limítrofes (artículo 152.3), deben respetar que la Diputación (u otra entidad de carácter representativo) gobierne y administre con visión intermunicipal una agrupación de municipios.

La clave de bóveda del concepto de intermunicipalidad consiste en conjugar acertadamente la dimensión horizontal, es decir, las relaciones institucionales provincia-municipios, y la vertical, sistema político local-Comunidad Autónoma. La Comunidad Autónoma (de nuevo debe recordarse el imperativo constitucional) no encuentra municipios aislados que regula mediante sus competencias de ordenación territorial y régimen local; encuentra un municipalismo agrupado en provincias, y, por tanto, una sola comunidad política local. Aunque diferenciables y distinguibles en el contenido de sus respectivas autonomías, municipios y provincias integran un mismo sistema local al que la Comunidad Autónoma puede añadir complejidad, promoviendo otras fórmulas como la constitución de mancomunidades, estableciendo la comarcalización, o creando áreas metropolitanas, pero en ningún caso con menoscabo de las funciones reconocidas constitucionalmente a la provincia. Que la provincia, como declarara el Tribunal Constitucional en una temprana sentencia, pueda o deba experimentar modulaciones como consecuencia de la eventual creación autonómica de otras formas de intermunicipalidad, no puede suponer la privación de sus facultades para el gobierno y la administración de la agrupación de municipios, constitucionalmente garantizada.

#### **5.2.4. Especial referencia a la institución provincial**

Las formulaciones que desde algunas voces se alzan en orden a la supresión de las diputaciones pueden tener su fondo de cultivo por algunas razones, pero, en todo caso, son los órganos de una entidad local, la provincia, reconocida y garantizada constitucionalmente. Ello no significa que resulte intangible e intocable, pero sí hay que ser conscientes, en primer lugar, de que es una entidad territorial reconocida a nivel de Constitución, y además con su dimensión de circunscripción electoral en los comicios generales a las Cortes Generales. En todo caso, si no se abordase una reforma constitucional suprimiendo esta entidad local, su existencia no excluye que pueda reflexionarse sobre su utilidad y, particularmente, sobre su mejor aprovechamiento para el cumplimiento de, al menos, algunos de sus más importantes fines: la cooperación con los pequeños municipios, y la configuración de su órgano de gobierno.

Una cosa es que en tanto no se modifique la Constitución haya que mantener la institución provincial, y otra que haya que conservar inmutables su órgano de gobierno, la Diputación Provincial, y sus funciones. Sobre lo primero, se han formulado algunas objeciones, fundamentalmente que no ostenta una legitimidad democrática. No obstante, es cierto que aun no teniendo ese carácter directo por elección de los ciudadanos (tampoco, e incluso menos aún, lo tienen los dirigentes o directivos de otras fórmulas asociativas), la principal cuestión es la utilidad de estas entidades y el servicio que para sus fines cumplen. Aun correspondiendo a otro capítulo de este trabajo lo que es la planta local, al hilo de la intermunicipalidad, debe también aquí, aunque de modo muy somero, afirmarse que, frente a quienes postulan sin más la desaparición de estas entidades territoriales (a veces impulsados desde presiones externas que piden más y más reformas ante la crisis), debería abrirse un proceso de verdadera reflexión sobre la utilidad que pueden prestar, replanteando algunas cuestiones, acaso reconfigurando algún aspecto interno o reduciendo su entramado orgánico, pero centrándose, sobre todo y muy especialmente, en lo que antaño era y acaso debe

ser su función esencial: la asistencia, no solo económica, sino también técnica-organizativa, a los municipios más pequeños.

En todo caso, es indudable que las funciones de las diputaciones provinciales se cruzan -una vez más es manifestación del solapamiento del complejo sistema estructural y competencial de nuestro modelo jurídicamente, y aún más en la práctica- con las que ejercen en algunos casos, o podrían ejercer, las comunidades autónomas, e incluso, y acaso especialmente, otras entidades supramunicipales, como las comarcas o mancomunidades, en aquellos territorios donde existen. Por ello, resulta conveniente clarificar el modelo, partiendo en lo posible de las instancias que ya existen (aunque con los ajustes necesarios), pero no generando una superposición de nuevas y diversas entidades supramunicipales, que producirían efectos ciertamente perversos.

Además, debe tenerse muy en cuenta el hecho reseñable del carácter poliédrico de nuestro sistema provincial, pues en casi un tercio de comunidades autónomas, cinco de diecisiete, dado su carácter uniprovincial, no existe el escalón intermedio de las diputaciones, asumiendo aquellas las funciones que en otro tiempo realizaban estas. En efecto, mientras que estas instituciones se mantienen en las comunidades pluriprovinciales (con las singularidades canarias y, sobre todo, vascas), en otras cinco, aun subsistiendo englobada y absorbida la provincia en el esquema autonómico, no existe el órgano de gobierno provincial, asumiendo los autonómicos las funciones características de aquellos.

Esto, que es, una vez más, manifestación de la realidad diversa según el mapa autonómico territorial español, hace que, en la práctica, se eche en falta la atención prioritaria que desde la institución autonómica se podría prestar hacia los pequeños municipios. Precisamente desde la atención especial a la asistencia y cooperación con los entes locales más reducidos, se lleva a cabo, cuando se realiza de modo adecuado, una importantísima tarea de vertebración y cohesión interna, que no solo asegura a los ciudadanos de estos pequeños municipios unos

niveles básicos de servicios, sino que también opera como mecanismo de consolidación poblacional, al tender a buscar un mejor equilibrio interno dentro del territorio de la provincia integrada en la Comunidad Autónoma. Y esto, que en las comunidades autónomas uniprovinciales no es ya una prioridad, sería, tal vez, cuestión de recuperarlo, pues estas se encuentran en especiales condiciones de asumir esta importante tarea, más que acudiendo a otras fórmulas intermedias (es el caso de Asturias y la previsión de Cantabria) que han podido diseñarse, como las comarcas.

La regulación futura de la provincia debe necesariamente hacer efectiva esta función: como consecuencia del gobierno y administración de la intermunicipalidad (dimensión horizontal), se erige en eslabón entre la Comunidad Autónoma y el sistema político local (dimensión vertical). Una idea bien reflejada en el artículo 31.2 LRBRL cuando señala los fines propios y específicos de la provincia: la solidaridad y el equilibrio intermunicipales en el marco de la política económica y social. Concretando ambos fines, la garantía del equilibrio intermunicipal requiere la prestación integral y adecuada de los servicios de competencia municipal en la totalidad del territorio provincial; por otra parte, para que este primer fin guarde coherencia con las políticas de los restantes niveles de Gobierno, la provincia participa en la coordinación del Gobierno y la Administración local con el Estado y las comunidades autónomas.

### **5.3. Valoración y propuesta final**

---

Llegados a este punto aparece en toda su importancia un aspecto poco estudiado y menos aún regulado normativamente: la relación entre municipios y provincia, la dimensión horizontal que posibilita la prestación integral y adecuada de los servicios de competencia municipal, esto es, el diseño institucional para que la Diputación gobierne y administre la agrupación de municipios y, como consecuencia de estas funciones, se halle en condiciones de paridad y simetría

institucional con la Comunidad Autónoma para vehicular las relaciones interadministrativas que sean necesarias y oportunas.

Recordando lo ya expuesto, debe destacarse que ya sea el legislador básico, el legislador estatutario, o los legisladores autonómicos de régimen local, debe establecer un procedimiento de relación institucional entre municipios y provincia, que conjugue autonomía provincial y autonomía municipal. La carencia y debilidad que ofrece la actual regulación de la autonomía provincial es la ausencia de un procedimiento para la articulación de ambas autonomías. La LRBRL acierta a señalar el sentido y los fines de la provincia como entidad local, pero no ofrece consistencia jurídica para su consecución. Bien señalados los fines en el artículo 31, no encuentran correspondencia en las competencias atribuidas en el artículo 36.1.

Pese a que este artículo diferencia las competencias que la provincia puede recibir del Estado o de las comunidades autónomas vía transferencia o delegación (artículo 36.1) de las que, “en todo caso”, la provincia recibe como propias por directa atribución de la LRBRL, lo cierto es que solo las competencias para la coordinación de los servicios municipales y las competencias de asistencia a los municipios se revelan como competencias propias y directas de la provincia, mientras que la provisión de servicios supramunicipales y el fomento de los intereses peculiares de la provincia tendrán el alcance que determine la legislación sectorial. En realidad, el régimen jurídico de los apartados c) y d) del artículo 36.1 se halla en la remisión del artículo 2.1 al legislador sectorial.

No acaba en esta clara distinción el núcleo de la autonomía provincial, porque el punto 2 del artículo 36 prescribe que, para hacer efectivas las competencias de coordinación y cooperación, la Diputación debe aprobar un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los municipios. La Ley exige que el plan contenga una memoria que justifique los objetivos y la distribución de los fondos conforme a



criterios imparciales y equitativos. La financiación del plan se hará con medios propios de la Diputación, aportaciones municipales, y las subvenciones acordadas por el Estado y las comunidades autónomas con cargo a sus respectivos presupuestos.

Causa perplejidad que el núcleo esencial de la autonomía provincial quede sujeto a la elaboración de un plan subvencionado por el Estado y las comunidades autónomas, y atribuya a estas últimas la coordinación de los diversos planes provinciales según lo previsto en el artículo 59. En coherencia con la subvención para financiar el plan el Estado y las comunidades autónomas, pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones de utilización o empleo, lo cual hace que lógicamente mediante esta técnica modal se condicione la autonomía local, aunque ello pudiera estar justificado si es para asegurar que los ayuntamientos ejerciten sus competencias básicas y presten servicios públicos fundamentales a sus ciudadanos.

La duda que queda pendiente sobre el marco legal es la de su adecuación al mandato constitucional de atribuir a la Diputación el gobierno y la administración de la provincia. ¿Pueden las diputaciones gobernar la intermunicipalidad mediante un plan subvencionado que otorga a los Gobiernos que subvenciona la prerrogativa de condicionar las funciones de gobierno, y, al mismo tiempo, confiere a uno de ellos la coordinación de los planes?

Es esta una duda que se acentúa al tomar en consideración la jurisprudencia constitucional. Comparando dos sentencias se pueden apreciar los límites de la teoría de la garantía institucional y el pronunciamiento del Tribunal sobre el núcleo esencial de la autonomía provincial. En la STC 32/81 el Tribunal no juzga el alcance de la autonomía provincial, aborda el caso extremo de la supresión de una institución dotada de protección constitucional. El pronunciamiento no revestía dificultad alguna. Sin embargo, cuando hubo de valorar las obligaciones del legislador en el respeto a la previsión constitucional, tuvo que concretar el mínimo

protegido en el artículo 137 y 141. En este caso, el Tribunal consideró que la cooperación y asistencia a los municipios y la autonomía presupuestaria para hacerlas efectivas constituían el núcleo indisponible. Significativamente lo redujo al apartado b) del artículo 36.1 LRBRL; entendió que la coordinación para la prestación integral de los servicios de competencia municipal no integraba el mínimo, obviamente tampoco la prestación de servicios supramunicipales y el fomento de los intereses peculiares de la provincia. La lectura restrictiva culmina en el entendimiento del plan provincial como un instrumento que no forma parte del núcleo esencial, y concluye, conforme al principio general de identificar la autonomía local con el derecho a intervenir, que la participación en la elaboración del plan cubre el mínimo protegido por la Constitución. Así, parece que la voluntad más o menos descentralizadora de los legisladores sectoriales no admite control de constitucionalidad.

De nuevo surgen otras preguntas: ¿se garantiza la titularidad de la competencia propia de la provincia separándola de su ejercicio?; ¿el derecho de audiencia en la elaboración del plan cumple el mandato constitucional para que la Diputación gobierne y administre la provincia? Quizás por estas razones el Tribunal declara inconstitucional la pretensión de la Comunidad Autónoma de incluir en el plan provincial toda la cooperación y asistencia impulsada por la provincia, y deja a salvo una parte de las decisiones provinciales.

Sin embargo, esta decisión del Tribunal no oscurece una realidad: el rasgo definitorio de la autonomía provincial, y su finalidad más característica y vertebradora, la cooperación y asistencia en su vertiente más importante, deben canalizarse a través del plan y ser susceptibles de ser desplazados por la elaboración autonómica del plan o, en la alternativa más favorable para la provincia, coordinados por la Comunidad Autónoma. Esta distinción entre políticas provinciales incluíbles en el plan o a su margen explica el apartado b) del artículo 36.2. Introducido por la Ley 57/2003, el precepto vuelve a repetir en términos afines los objetivos señalados en el punto 1 (asegurar el acceso de la población de

la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal, cuando en el apartado a) del punto 1 alude a la garantía de la prestación integral y adecuada de los servicios de competencia municipal).

Tal vez para añadir algo a la redundancia de haber repetido una disposición, se hace referencia a la mayor eficacia y economía en la prestación de los servicios mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación. Para marcar distancias con la cooperación y asistencia que obligatoriamente deben incluirse en el plan provincial, y en tono análogo, prescribe que para cumplir esta segunda finalidad las diputaciones podrán otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus fondos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales. Con el fin de aclarar que cooperación y asistencia quedan fuera del plan provincial, *in fine*, el precepto remite a planes especiales u otros instrumentos específicos.

La impresión que queda es de acarreo legislativo provocado por el casuismo de una sentencia imprevisible a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

A la vista de estos antecedentes, la propuesta de nueva regulación sobre la autonomía provincial y la concreción de las competencias provinciales deben observar otras premisas y fundamentos.

La primera cuestión controvertida que es necesario abordar es el ordenamiento jurídico donde debe figurar la normativa reformada.

Antes de la STC 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña, cabía la duda de ubicar la autonomía provincial en las reformas estatutarias o en la legislación básica. Después de esta sentencia, y atendiendo a posteriores pronunciamientos del Tribunal (STC 159/2011), se disipan las dudas y se despeja el camino para efectuar una profunda reforma, en este aspecto, de las bases estatales.

Quedaría, pues, a la vista de este criterio, en manos de cada Comunidad Autónoma, lo cual dificulta, como anteriormente ya se apuntó, la existencia de un modelo homogéneo, además de por otras razones por la extensión geográfica.

En cualquier caso el tema requiere un pacto de Estado, en ningún caso puede quedar a la regulación de una materia sujeta a la distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas. La intermunicipalidad es una cuestión de Estado, una exigencia estructurante del Estado de las Autonomías. Lo ideal sería que la Constitución señalara un legislador de la autonomía local, en su ausencia, y con toda la precariedad y heterodoxia jurídica derivada del silencio constitucional, la vía preferible, a tenor de la reciente jurisprudencia constitucional, sería las bases estatales.

En la normativa básica, pues, debería desarrollarse la previsión constitucional de una agrupación de municipios cuyo órgano de representación política debe contar con facultades de gobierno y administración.

Por imperativo constitucional la intermunicipalidad debe ser gobernada por un ente de matriz local, cuya garantía y configuración constitucional condiciona cualquier otra forma de intermunicipalidad. Este postulado obliga a sacar consecuencias jurídicas del artículo 141 de la Constitución, que contempla la provincia como una entidad local determinada por su condición de agrupación de municipios. De entrada es necesario poner de manifiesto lo forzado de distinguir autonomía provincial y autonomía municipal por la dicción literal de la Constitución, cuando atribuye al municipio personalidad jurídica plena y a la provincia personalidad jurídica propia. Tampoco parece convincente discriminar ambas autonomías concediendo mayor protección constitucional al municipio, atendiendo a la más precisa regulación que le dispensa el artículo 140 frente a la sumariedad del artículo 141 sobre la provincia. Parece más sencillo sostener la obviedad de autonomías con diferentes sentidos cuya relación no es de preferencia o jerarquía, sino de funciones diferentes en el Estado autonómico.

Configurada la provincia como agrupación de municipios y su órgano de gobierno, la Diputación, con facultades de gobierno y administración, parece adecuado considerar que el sentido de la provincia como entidad local es garantizar la autonomía municipal, y que sus competencias deben asegurar la fijación en el ámbito local de las competencias municipales que, de otra forma, el principio de subsidiariedad haría saltar al ámbito autonómico. En buena medida, las competencias provinciales para hacer efectivo el gobierno de la intermunicipalidad presentan estrecha afinidad con los requisitos del principio de subsidiariedad y, en relación institucional con los municipios, con la justificación de la opción constitucional por una comunidad local integrada por dos entidades: municipios y provincias.

Este principio de un sistema político local requiere diseñar un procedimiento de interacción entre provincia y municipio, cuya dinámica no encaja en los conceptos propios del federalismo cooperativo decantados a partir de la relación entre diferentes niveles de Gobierno. En efecto, si municipios y provincias forman parte del mismo nivel de Gobierno, no presentan la independencia de dos Gobiernos que cooperan en clave de voluntariedad, ni tampoco de Gobiernos uno de los cuales, desde la supremacía institucional, coordina al resto, imponiendo políticas cuando los cauces cooperativos se revelan insuficientes. La nueva regulación debe establecer un procedimiento de interacción de dos entidades locales, una de ellas, la provincia, obligada a prestar asistencia e impulsar políticas que garanticen la prestación integral de servicios y el ejercicio equilibrado de las competencias municipales.

Tanto la asistencia como la prestación integral no admiten el régimen jurídico de la cooperación ni la coordinación. Sería preferible la propuesta de la concertación regulada en los artículos 12 y 13 de la Ley de autonomía local de Andalucía. La concertación vehiculada en un procedimiento donde la provincia elabora planes y programas implica la relación entre la provincia y todos los municipios; la

asistencia giraría en torno a la provincia con un municipio o municipios determinados. En ambos casos, las políticas y decisiones provinciales deben ponderar con visión intermunicipal las prioridades municipales.

Las competencias provinciales no pueden quedar condicionadas o mediatizadas por la elaboración de planes coordinados y subvencionados por las comunidades autónomas. Tampoco las decisiones provinciales han de limitarse a la ejecución de solicitudes municipales, sus competencias deben permitir el gobierno de una agrupación de municipios, y si bien la provincia asiste, programa y planifica a partir de solicitudes y prioridades municipales, cae dentro de su ámbito de autonomía la decisión final en la satisfacción o rechazo de la solicitud municipal, o en la aceptación o negación de la prioridad municipal. Lo decisivo es la existencia de un procedimiento ausente en el ordenamiento jurídico vigente, que limita la interacción entre ambas entidades locales a la participación de los municipios en la elaboración de un plan de obras y servicios provincial.

En todo caso, tal y como se argumentó anteriormente a propósito de la fusión de los municipios, también es predicable respecto a las soluciones a adoptar y, singularmente, la posición de las diputaciones provinciales, considerar como único y fundamental factor de la reforma el criterio económico, hablando de supuestos ahorros que no van acompañados de estudios rigurosos.

Por otra parte, en la relación ciudadano-entidad pública de pertenencia, también ha de tenerse en cuenta el grado de identificación del ciudadano con su provincia, aunque ello no venga acompañado de parejo sentimiento respecto al órgano de gobierno provincial. Esto debería significar una reflexión tanto sobre su configuración como sobre su misión primordial. Esta ha de ser, sobre todo, la de proporcionar más cohesión y equilibrio entre las diversas áreas de su territorio, atendiendo, muy especialmente, a los pequeños municipios, evitando desarraigos, desertizaciones, y potenciando, por el contrario, el desarrollo de las zonas con más necesidades.

La reafirmación de las provincias ha de venir acompañada de una redefinición de su institución. El hecho de que la provincia se configure como una entidad local de derecho necesario según la Constitución, no impide, sino al contrario, que se revisen el papel de sus órganos de gobierno y sus funciones. Particularmente, debe evitarse la excesiva diversificación y departamentalización administrativa, e impulsarse una modernización de su configuración institucional, favoreciendo también más transparencia y rendición de cuentas y una simplificación administrativa, centrando su función en lo anteriormente reseñado respecto a los municipios pequeños, y sin que su conexión con estos quede reducida al viejo papel de los planes de obras y servicios. Debe buscarse, sobre todo, la maximización de los recursos, buscando fórmulas de alianza y gestión compartida, logrando una mayor optimización de la cooperación intermunicipal en la que los municipios no ocupen una posición puramente perceptora o pasiva, sino que ejerzan un cierto liderazgo proactivo en sus relaciones con las instituciones provinciales.

La centralidad de esas entidades, las provinciales, en el desarrollo de la intermunicipalidad, ciertamente no puede impedir la existencia de otros entes locales intermedios, si bien debe evitarse la superposición de instancias que pudiese generar una disfuncionalidad no conveniente.

Y, en todo caso, no puede dejar de apuntarse que en el sistema actual que en la práctica rige, las comunidades autónomas no deben ahogar, como ha sucedido hasta ahora, la existencia y el papel a desarrollar por las diputaciones. El papel, no solo centralizador, sino también casi exclusivo, de las instancias autonómicas, es lo que ha hecho, entre otras cosas, que aquellas hayan entrado en crisis respecto a su identidad y funcionalidad. Así pues, una redefinición del entramado territorial, si se opta por potenciar la intermunicipalidad, significa o exige que las comunidades autónomas dejen espacio para que las diputaciones provinciales tengan el juego adecuado en relación con las funciones descritas respecto a los

pequeños municipios. Ciertamente, en el diseño territorial, las comunidades autónomas ocupan un lugar relevante, pero no único, y deben ser coherentes, de modo que a ellas también les es exigible el principio de descentralización, y el reconocimiento de una pluralidad de entidades locales en las que ellas no agotan todo el espacio y funciones.

En todo caso, el desarrollo de una reestructuración y redefinición del modelo ha de partir de una premisa básica, cual es la del consenso político. Este es absolutamente fundamental, sin que mayorías suficientes de un partido ni la crisis financiera puedan ser justificaciones para actuar de forma unilateral o ejecutiva.

Además, en este papel de consenso, resulta asimismo indispensable que las decisiones reciban el respaldo de la FEMP, como foro que agrupa a las entidades locales, sin que resultase admisible hipotéticamente que una reforma de tal relieve pueda hacerse sin el respaldo de esta Federación.





**Ideas-fuerza**

---



## **1. Posibles reformas de la estructura institucional del Gobierno local en España en el seno del “Estado de las Autonomías”. Perspectiva comparada a la luz de los debates y recientes reformas sobre el Gobierno local en los Estados miembros de la Unión Europea**

HUBERT HEINELT

### **IDEAS-FUERZA**

1. El debate sobre las reformas del Gobierno local en España y en otros países, demuestra que la búsqueda del nivel o escala de Gobierno más adecuada para dar una eficaz y eficiente respuesta a los retos de la sociedad debe ser enfocada y resuelta a nivel político, conforme a los siguientes parámetros:
  - a. El logro de los objetivos previamente fijados (eficacia).
  - b. La aceptación y el apoyo de la sociedad al sistema político (legitimidad).
  - c. El mejor uso posible de los recursos disponibles o la capacidad para movilizar nuevos recursos (eficiencia).
2. En los Estados miembros de la Unión Europea y aquellos que están en proceso de adhesión, puede apreciarse una tendencia general a considerar que el mayor número posible de servicios deben ser prestados por el nivel local de Gobierno, sustentada no solo en el principio de subsidiariedad, sino también relacionada con los debates sobre la eficacia y la legitimidad de la democracia. Sin embargo, sobre la cuestión concreta de cuáles son los servicios que deben ser planificados y prestados por el Gobierno local, las respuestas siguen siendo diferentes.
3. La fusión de entes locales, ha sido y continúa siendo en un gran número de países europeos una cuestión en la agenda política. En Europa se han aplicado dos estrategias diferentes. La denominada “estrategia del norte de Europa”, que persigue crear municipios más grandes desde el punto de vista territorial y demográfico a través de fusiones de pequeños y medianos municipios, implementada en los países escandinavos, en el Reino Unido y en algunos

*Länder*, en Alemania, en dos fases: una voluntaria, impulsada a través de debates, propuestas e incentivos económicos, y otra obligatoria.

4. La fusión o concentración “coercitiva” fue implementada en Suecia en 1952 y 1974; en el Reino Unido en 1974; y en algunos *Länder* en Alemania a principios de los años 70. En el año 2007, con la voluntad de perseverar en los objetivos de una reforma territorial empezada en 1970, Dinamarca disminuyó su número de municipios a través de fusiones, y eliminó los condados como segundo nivel local de Gobierno.
5. Las críticas a estas reformas se centran en que se han creado unidades locales de Gobierno demasiado grandes, en las que se limita la efectiva participación de los ciudadanos. Para contrarrestar estos argumentos se han creado dos niveles de Gobierno en el seno municipal, con la aparición de los Consejos de Distrito (barrios). Sin embargo, estos Consejos tienen responsabilidades y un poder de decisión limitados.
6. La otra estrategia, denominada “estrategia del sur de Europa”, ha sido seguida en Francia, Italia y, a partir de los años 90, Grecia. Ha intentado mantener el histórico formato de municipios pequeños con la creación de estructuras intermunicipales, que asisten y apoyan a los municipios en el ejercicio de sus competencias. Está basada en el principio de la cooperación voluntaria y, por tanto, en la máxima de que las fusiones únicamente pueden llevarse a cabo con el consentimiento de los municipios o de sus habitantes. Esta intención de mantener municipios de pequeñas dimensiones llevó a la necesidad de crear un amplio espectro de entidades intermunicipales para dar apoyo a estos municipios, que ha derivado en solapamientos e ineficiencias, ralentiza la toma de decisiones, genera conflictos y rivalidades, e incrementa los costes de transacción y conflicto.
7. La fusión de pequeños municipios también puede evitarse mediante la articulación del segundo nivel local de Gobierno para que actúe como una asociación de municipios, o como una especie de red de seguridad para los municipios. Las entidades locales intermedias así concebidas pueden contribuir a

evitar la proliferación de numerosas entidades intermunicipales, hecho que evitaría solapamientos administrativos, ineficiencias y toma de decisiones poco transparentes. Un ejemplo de la primera opción son los *Landkreise* en Alemania. Un ejemplo de la segunda opción son los *Megyék* en Hungría.

8. Desde una perspectiva comparada europea, la organización y composición de las diputaciones provinciales es extraña, porque los diputados provinciales no son directamente elegidos por el electorado local. Este sistema de elección comporta, en primer lugar, una fuerte inclinación hacia el partidismo. En segundo lugar, existe el peligro de que afloren problemas relativos a la coordinación de políticas a nivel provincial, porque los intereses locales están fuertemente representados en el Pleno de la Diputación. En tercer y último lugar, presenta problemas de legitimidad, en cuanto a que una entidad no elegida directamente por el electorado está tomando decisiones con efectos redistributivos sobre el territorio y la riqueza: algunos actores saldrán beneficiados, mientras que otros no, o en menor medida.
9. El concepto de competencia local “originaria” tiene sus orígenes en las tradiciones del Gobierno local de los países del norte y centro de Europa, y de allí se ha extendido a otras zonas europeas. Los listados, tablas o enumeraciones de distribución de competencias (vinculados todos ellos al principio *ultra vires*) son típicos de las tradiciones del Gobierno local de los países anglosajones y de aquellos basados en el principio de la “soberanía parlamentaria”, pero también los podemos encontrar en países del sur de Europa (de raíz napoleónica) basados en los principios de “una única república e indivisible” o de la “indivisibilidad” del Estado.
10. El alcance de las competencias “originarias” de los Gobiernos locales varía mucho entre los países europeos. En general, los Gobiernos locales en el sur de Europa gozan de menos competencias de este tipo que sus contrapartes en el norte de Europa. Esto significa que la Administración Pública se concentra en el nivel local de Gobierno, mientras que el nivel federal (o nacional) se ocupa de la “alta política” (relaciones internacionales y seguridad) y de la regulación del Estado del Bienestar, y los niveles regionales o estatales tienen asignadas

competencias en materia de educación (incluyéndose la educación superior), la seguridad interior (Policía) y el desarrollo económico de sus territorios.

11. Lo mismo es aplicable al Reino Unido, así como a Dinamarca, Noruega y Suecia, donde tradicionalmente el nivel local de Gobierno ejerce las competencias más relevantes para el día a día de los ciudadanos. En algunos de estos países, el Gobierno local tiene que autofinanciarse, a través de impuestos y tasas locales, para hacer frente a costosos gastos derivados del Estado del Bienestar, cuyo núcleo se ha considerado históricamente que debe estar en manos de los Gobiernos locales como una competencia “originaria”.
12. De todas estas reflexiones se deduce que es recomendable clarificar las competencias “originarias” de los dos niveles locales de Gobierno españoles, y distinguirlas de las competencias “delegadas” que han sido transferidas por el nivel estatal o autonómico. Si esta distinción es clara, el Estado y las comunidades autónomas tendrán incentivos para transferir más competencias “delegadas”, porque, a través del control de oportunidad, los dos niveles superiores de Gobierno retienen un importante poder de supervisión.
13. En referencia a las competencias “delegadas”, puede también observarse una nueva tendencia en algunos países (especialmente en el Reino Unido y en los países escandinavos) que también se inspira en las ideas de la *Nueva Gestión Pública*. Se está produciendo una supervisión controlada por el centro que, aunque en principio podría ser vista como una nueva tendencia centralizadora, también puede considerarse como una manera de fortalecer y no debilitar a los Gobiernos locales, que siguen gozando de cierto margen de discrecionalidad para satisfacer las demandas locales a partir de sus circunstancias particulares y los objetivos que se plantean.
14. Desde una perspectiva europea comparada, las diputaciones provinciales españolas tienen una de las más bajas capacidades político-administrativas. Las diputaciones provinciales españolas tienen reconocidas de manera muy limitada sus competencias “originarias”, por lo que un paso decisivo sería empezar por

clarificar la distinción entre las competencias "originarias" y "delegadas" de las diputaciones.

15. A lo largo de las últimas dos décadas, la elección directa de los alcaldes y presidentes de los Gobiernos locales intermedios se ha expandido por toda Europa. El mejor posicionamiento institucional y el incremento de poderes y competencias de los alcaldes o presidentes de los Gobiernos locales intermedios, deberá compensarse mediante la articulación de contrapesos que permitan una mayor participación de los votantes (referéndums vinculantes). Además, los plenos municipales y provinciales deben ser fortalecidos. Para ello el alcalde no debería presidir el Pleno, sino que su presidente debería ser elegido de entre los concejales.
16. Para asegurarse de que el Pleno es el centro de juego de la política local y un fuerte contrapeso al alcalde, deben articularse y ponerse en práctica activamente mecanismos institucionales que den apoyo y garanticen el pluralismo de los agentes e interesados en la esfera local, y su interacción con el Pleno.
17. El sistema electoral es uno de estos mecanismos. Un sistema electoral proporcional, permite una distribución de los miembros del Pleno en proporción a la fuerza de los partidos políticos y los grupos que participan en las elecciones locales. Asimismo, no deben utilizarse "barreras electorales" en las elecciones locales, para garantizar que grupos pequeños o minoritarios también tengan la oportunidad de estar representados en el Pleno. Otro mecanismo son los referéndums locales vinculantes, como un instrumento de democracia directa que complementa el predominante principio de la democracia representativa en el nivel local de Gobierno, puesto en práctica en muchos países europeos.
18. Necesidad de fortalecer la legitimidad democrática de las diputaciones mediante un cambio en el sistema electoral. En primer lugar, porque el sistema español fomenta el partidismo político; en segundo lugar, porque la actual composición y elección del Pleno conlleva el riesgo de que los diputados de cada uno de los municipios defiendan más los intereses de su propio municipio que los generales



de la provincia; en tercer y último lugar, el sistema español presenta problemas de legitimidad, por cuanto una entidad no elegida directamente por el electorado está tomando decisiones con efectos redistributivos sobre el territorio y la riqueza.

19. Paralización de la creación de nuevas entidades intermunicipales. En lugar de considerar la creación de nuevas unidades o fórmulas de Gobierno local intermedio, las provincias deben ser desarrolladas y concebidas como el auténtico nivel intermedio entre los municipios y los niveles superiores de Gobierno. Eso conllevaría también la eliminación de entidades intermunicipales y otras fórmulas de Gobierno local intermedio para evitar solapamientos administrativos e ineficiencias. La reducción y eliminación de todas estas entidades contribuirá también a una toma de decisiones más transparente y responsable en el seno del segundo nivel local de Gobierno.

20. La elección directa de los presidentes de las diputaciones puede constituir otro asunto a tener en cuenta en la reforma institucional de las diputaciones. Sin embargo, la introducción de la elección directa de los miembros del Pleno debe ser prioritaria. Únicamente en el caso de que existiera una fuerte intención (y demanda pública) de reducir el partidismo político del segundo nivel local de Gobierno en España, sería factible plantear la elección directa tanto del Pleno como del presidente.

## 2. Competencias para la reforma de la planta local

FRANCISCO VELASCO CABALLERO

CARLES VIVER I PI-SUNYER

### IDEAS-FUERZA

1) El tratamiento competencial de la planta local es especialmente complejo, por dos razones:

- a) El Estado no dispone en el artículo 149.1 CE de una atribución expresa sobre el conjunto de la planta local. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha permitido una cierta intervención del Estado sobre esta materia (casi exclusiva en relación con las provincias, menor en relación con los municipios y prácticamente nula en relación con las comarcas), acudiendo al título competencial del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE (“bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”).
- b) Los títulos competenciales de las distintas comunidades autónomas sobre planta local no son simétricos, lo cual dificulta también la identificación del ámbito competencial del Estado.

2) La diversidad de las atribuciones competenciales de los Estatutos nos sitúa ante el siguiente dilema: autorrestricción del Estado en el ejercicio de su competencia básica vs. interpretación reduccionista de los Estatutos de Autonomía.

3) La planta local es una realidad integrada, donde cada nivel de Gobierno depende de la estructura de los otros. De aquí se extrae la necesidad de interpretar cada competencia parcial de forma tal que no impida una configuración integrada de la planta local.

4) En relación con los municipios, en la actualidad, la situación es la siguiente: con carácter general, las comunidades autónomas disponen de una competencia específica (y frecuentemente exclusiva) sobre la planta municipal,

bien enunciada como “alteración de términos municipales”, bien como “organización territorial”, que incluye fusión, segregación y agregación de municipios. Pero el Estado puede, si lo estima necesario, condicionar o limitar el ejercicio de esas competencias autonómicas mediante su competencia para establecer las “bases del régimen local” (artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE).

5) La norma básica estatal sobre la planta municipal debe de ser “autorrestringida”, a fin de garantizar que cada Comunidad Autónoma con competencia de “desarrollo legislativo” disponga de margen para sus propias opciones políticas.

6) La ordenación de la planta municipal, en todo lo que no guarde directa relación con la autonomía de los municipios afectados, queda fuera del núcleo central de la competencia básica estatal sobre “régimen local”, y, en consecuencia, esa posible regulación estatal ha de ser muy limitada y selectiva.

7) En la alteración de las actuales bases estatales del régimen local, dado que están en juego bienes constitucionales como la seguridad jurídica (artículo 9.3 CE) y la autonomía política de las nacionalidades y regiones (artículo 2 CE), el Estado, de proceder a una modificación expansiva de esas bases, ha de hacerlo “con razón suficiente”.

8) Una forma óptima de casar la diversidad competencial autonómica puede consistir en que el Estado, en ejercicio de su competencia básica ex artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE, establezca dos tipos de normas sobre la planta municipal: unas muy restringidas (y aplicables a todas las comunidades autónomas) y otras más amplias, solo aplicables a aquellas comunidades autónomas que únicamente tengan competencias de desarrollo legislativo sobre “alteraciones de términos municipales” u “organización territorial”.

9) Las *fusiones de municipios* quedan casi por entero fuera de la competencia estatal. Es esta una decisión intrínsecamente ejecutiva que no tiene amparo en la competencia básica estatal.

10) No es posible que el Estado establezca directamente *uno o varios criterios inmediatos y determinados de supresión de municipios*. Un criterio directo y terminante en la ley vaciaría casi por completo tanto la competencia autonómica legislativa (exclusiva o “de desarrollo”) como la competencia autonómica ejecutiva.

11) La hipótesis de que el Estado pueda establecer *criterios directos de fusión municipal* solo sería aceptable en la medida en que respetara suficientemente la competencia autonómica exclusiva sobre “alteración de términos municipales” o sobre “organización territorial”. Esto exige que el enunciado de los criterios sea muy abierto o con amplio poder de excepción para las comunidades autónomas. Más cobertura competencial tiene el Estado si, en lugar de normas concretas y terminantes, se sirve de *normas principales*, imponiendo un objetivo, alcanzable por distintas vías y con diferentes intensidades.

12) Aunque según la jurisprudencia constitucional el Estado puede fomentar la fusión de municipios, mediante medidas dirigidas tanto a los propios municipios, como a las comunidades autónomas, no está ni mucho menos claro que exista conexión entre la autonomía local y una política como esta, en sí misma destinada a promover la desaparición de municipios. Sea como fuere, existen una serie de límites externos de la facultad estatal de promocionar la fusión voluntaria de municipios:

a) Si bien el Estado puede incentivar la fusión de municipios (mediante medidas económicas o ayudas técnicas), *cada concreta fusión ha de acordarse por cada Comunidad Autónoma*.

b) En la hipótesis de que el incentivo de las fusiones se concrete en beneficios económicos o subvenciones a los municipios fusionados, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, el Estado solo puede “consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos generales, especificando su destino hasta donde alcance su competencia y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento (...) pero siempre que deje un margen a las

comunidades autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y completar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas” [STC 13/1992, FJ 8 b)].

13) Cuando existe un encuadre competencial preciso para la ordenación del mapa municipal, no tiene cabida la invocación de un título competencial genérico y transversal como es el de “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (artículo 149.1.13 CE).

14) De acuerdo con el Tribunal Constitucional, el régimen de financiación municipal es, con carácter general, un aspecto más del “régimen jurídico de las Administraciones Públicas” (artículo 149.1.18 CE) y, por tanto, una competencia compartida por el Estado y las comunidades autónomas según el esquema “bases más desarrollo”. Como excepción, el aseguramiento de la autonomía local a través de recursos financieros suficientes sería competencia exclusiva del Estado encuadrada en el título de “Hacienda general” (artículo 149.1.14 CE).

15) El Estado puede ofrecer financiación de estímulo a municipios que voluntariamente se fusionen o agreguen a otros de mayor escala. El modelo de norma incentivadora sería una previsión expresa de financiación reforzada para todos los municipios a partir de un determinado segmento de población; o, combinado con esto, una fórmula de financiación específica y favorecida para los municipios que resulten de la fusión o agregación de otros existentes, siempre que de tales operaciones se alcance un determinado nivel de población.

16) No caben en la competencia estatal ex artículo 149.1.14 CE las posibles subvenciones cuyo fin no sea la “suficiencia financiera”, sino la promoción de las fusiones voluntarias.

17) Es competencialmente posible que el Estado establezca una financiación especial y favorecida de municipios con ciertas *características objetivas* (como

un mínimo de población) que se dan en algunos municipios, y a las que otros pueden acceder por fusión o agregación.

18) El Estado no puede actuar sobre la planta comarcal de ninguna Comunidad. A lo sumo puede establecer, tal y como dispone el actual artículo 42.2 LBRL, algunos límites negativos a la facultad autonómica de configuración de la planta comarcal, con el objetivo de garantizar los intereses de los municipios susceptibles de agrupación en una comarca (STC 214/1989, FJ 13 c).

19) En la actualidad, de acuerdo con la doctrina constitucional, la determinación de la planta provincial es una competencia cuya titularidad corresponde del Estado.

20) El núcleo central de la competencia básica estatal sobre régimen provincial está en la garantía de la *autonomía provincial (régimen de asistencia a municipios)*. La organización administrativa y territorial de cada provincia es, fundamentalmente, cuestión de cada Comunidad Autónoma.

21) La competencia básica estatal sobre régimen local concurre hoy, en varias comunidades autónomas, con competencias exclusivas de estas sobre “organización territorial”. Estas competencias autonómicas, aunque no permiten la definición de la planta provincial —por estar reservada al Estado por el artículo 141.2 CE—, sí exigen una interpretación estricta de la competencia estatal sobre bases del régimen provincial, a fin de hacer a ambas compatibles.

22) Caben dos formas de acomodación del régimen jurídico provincial a la competencia autonómica —normalmente exclusiva— sobre “organización territorial”.

a) La primera pasa por que la LBRL limite la regulación provincial a los aspectos centrales de la asistencia y cooperación con los municipios, y permita un mayor campo de regulación para cada Comunidad Autónoma.

De esta forma, cada Comunidad podría diseñar un régimen organizativo y funcional provincial acorde con su propia planta municipal o comarcal.

b) Incluso sin necesidad de una reforma de la LBRL es posible que las comunidades autónomas —fundamentalmente, las que han asumido la competencia exclusiva sobre “organización territorial”— diseñen un régimen provincial propio y singular. La competencia autonómica para una eventual reducción del mapa municipal necesariamente presume la competencia para modificar la organización y el funcionamiento provinciales, a fin de hacer a la provincia compatible con el mapa municipal de cada Comunidad.

### 3. El pequeño municipio: núcleo democrático vs. Prestación de servicios

MANUEL ARENILLA SÁEZ

#### IDEAS-FUERZA

1. El problema del inframunicipalismo trasciende su naturaleza económica, normativa, numérica, de eficacia o de racionalidad, al considerarse desde el derecho al buen gobierno y a la buena administración de las personas que viven en un municipio; la igualdad de derechos en la prestación y acceso a los servicios y actividades públicas; y el derecho a percibir su territorio de una manera no impuesta. También implica que las soluciones que se propongan para resolver el inframunicipalismo deben garantizar la participación política de los ciudadanos en la gestión directa de su territorio y sus intereses.
2. Las soluciones que se propongan para resolver el inframunicipalismo han de respetar la identidad territorial de los ciudadanos: reconocer los aspectos históricos y culturales asociados a dicha identidad. De esta manera, es posible diferenciar entre la preservación de dicha identidad y la búsqueda de una distribución y gestión del poder en el territorio más eficaz. La clave de coherencia entre ambos aspectos será garantizar la igualdad de derechos en el acceso a los servicios públicos. Este es el objetivo a alcanzar y no cualquier otra consideración.
3. La provincia/isla aparece como un ámbito idóneo para garantizar y promover la cohesión territorial y social en el marco de una planificación estratégica articulada con la comunidad autónoma y las grandes ciudades.
4. La naturaleza política de la actividad de las diputaciones, cabildos o consejos insulares, casa mal con el sistema actual de elección indirecta de los representantes de la provincia. Esta situación se vería más



comprometida en el caso de que las diputaciones, cabildos o consejos insulares vieran reforzado su poder.

5. El principio ha de ser una competencia, una sola Administración o un solo ente de gestión. Además, es preciso profundizar efectivamente en las soluciones cooperativas entre la Administración autonómica y la local, mediante la creación de órganos y organismos conjuntos en aquellos casos donde no quepa la solución de la atribución clara de una competencia a un solo nivel territorial.
6. Es preciso revisar el artículo 26 LRBRL, en el sentido de que la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos a los pequeños municipios debe ir acompañada del encargo de la comunidad autónoma a las diputaciones para su prestación mediante la financiación correspondiente.
7. Resulta más viable plantear la cuestión de la eficiencia desde la agrupación de determinados servicios en el nivel provincial/insular que desde la supresión de municipios. Para ello es preciso mantener al pequeño municipio como núcleo de identidad y de participación política. Esto conllevaría el replanteamiento de las mancomunidades y la articulación de los consorcios existentes y, en general, del sector público, en el nivel provincial/insular.
8. Se trata de crear un doble nivel local; en el primero se mantendrían los municipios como comunidad política y de participación ciudadana; en el segundo, provincia o isla, se concentrarían las políticas activas de base territorial que garantizaran un catálogo de servicios para toda la población. Este segundo nivel obraría como un espacio de solidaridad territorial. Este planteamiento pretende conservar la identidad local del pequeño municipio aunque la gestión y la prestación de servicios se realice en el marco de un espacio territorial superior, que debe ser normalmente la Diputación Provincial, el Cabildo o el Consejo Insular.

9. Debe replantearse la existencia de las mancomunidades, ya que no han resuelto el problema del inframunicipalismo y han generado unos costes añadidos a los entes locales obligatorios. La mayor parte de las mancomunidades se encuentran integradas por municipios deficitarios, por lo que se trasladan sus déficits a un espacio territorial algo más amplio.
10. La supresión de la Diputación y la creación de otro nivel territorial, o el fortalecimiento de las mancomunidades o comarcas, son soluciones que establecen aparatos organizativos más numerosos y, por tanto, más costosos. Además, presentan una dimensión insuficiente desde el punto de vista de la planificación, de las políticas que inciden en el territorio y de la prestación de los principales servicios.
11. Se trata de convertir a las diputaciones, cabildos o consejos insulares en el marco organizativo y prestacional para la realización de los servicios municipales obligatorios en los municipios de menor población. Para ello es necesario establecer el umbral de población de los municipios a los que sería de aplicación esta medida. El techo se fijaría en 20.000 habitantes, lo que no implica que los municipios de mayor población no puedan recurrir a la Diputación Provincial, Cabildo o Consejo Insular para determinados supuestos.
12. Fijación de las condiciones básicas para crear nuevos municipios:
  - a. Obligatoriedad de la existencia de una razón de interés general para poder crear un nuevo municipio.
  - b. Para que esa apreciación pueda producirse, el nuevo municipio, así como, todos los resultantes de la alteración (incluido el matriz del que se segrega el territorio) no pueden tener menos de 20.000 habitantes.
  - c. Habría que mantener las condiciones de que no se fragmenten núcleos de población existentes y de que un estudio garantice la viabilidad económica y fiscal del nuevo municipio, así como el mantenimiento del nivel de los servicios locales existentes.

13. El Estado o en su caso las comunidades autónomas podrían condicionar el otorgamiento de subvenciones para inversiones, e incluso los incrementos de la participación de los municipios en sus presupuestos, al traspaso de las competencias de los municipios pequeños a las diputaciones provinciales, cabildos o consejos insulares.
14. La Comunidad Autónoma debería establecer una zonificación territorial infraprovincial estable teniendo en cuenta que cada zona debería tener un tamaño medio que contemplase la superficie y el número de ciudadanos en el territorio para hacer operativa la prestación de los servicios autonómicos y provinciales. Los criterios de delimitación de la demarcación de tales agrupaciones deberían fijarse por las comunidades autónomas, las diputaciones, cabildos o consejos insulares, y los municipios, de forma consensuada.

#### 4. La planta municipal: análisis y propuestas para hacer más eficiente el gobierno municipal en el Estado autonómico

ANTONI BAYONA ROCAMORA

##### IDEAS-FUERZA

1. La grave crisis económica y la necesidad de reducir el gasto público, han situado la reforma de la planta municipal en la agenda de medidas de reorganización y racionalización administrativa. Se estima que una reforma de esta naturaleza supondría un ahorro importante en los recursos públicos y mejoraría la eficiencia de la actuación administrativa, teniendo en cuenta que la planta municipal padece actualmente de déficits importantes de capacidad de gestión, debido a su excesiva fragmentación y a la escasa población de la mayoría de municipios (de un total de 8.114, más de la mitad tienen menos de 5.000 habitantes, y solo 394 pasan de la cifra de 20.000 habitantes).
2. La reforma de la planta municipal ha sido soslayada durante mucho tiempo en el debate político y social, existiendo una aceptación implícita del *statu quo* actual. Por esta razón, antes de adoptar medidas de fusión o agrupación de municipios en la línea seguida en países del centro y norte de Europa, deberían realizarse estudios rigurosos, así como promover el necesario debate social, para evitar el riesgo de que en el actual contexto de crisis económica pudieran concretarse decisiones precipitadas, sin valorar adecuadamente el potencial real y efectivo de las mismas sobre la mejora de la eficiencia y de la capacidad de gestión.
3. Hay que valorar también el hecho de que una reforma de la planta municipal basada en la fusión o agrupación forzosa de municipios, supondría un cambio radical en nuestra tradición y cultura municipalista, con un impacto inevitable en el sentido de identidad y pertenencia de los ciudadanos que viven en pequeños y medianos municipios. Si a pesar de ello se optara por esa vía, sería conveniente seguir un procedimiento

con la máxima participación y en cuya aplicación tuvieran un papel determinante, al menos en una primera etapa, las propias dinámicas municipales.

4. Los déficits de capacidad de gestión que presenta la actual planta municipal se han compensado esencialmente hasta ahora con la intervención de las diputaciones provinciales y, en algún caso, con otros entes intermedios, mediante el ejercicio de funciones de cooperación y asistencia a los municipios. Los propios municipios también han utilizado a menudo su derecho de asociación para constituir mancomunidades para la prestación conjunta de servicios. Sin embargo, la experiencia aplicativa de estos instrumentos de cooperación no siempre ha sido positiva en términos de eficiencia. En este sentido, se ha destacado que producen disfunciones y solapamientos desde el punto de vista administrativo, y resultan poco transparentes desde el punto de vista democrático.
5. La vía de una reforma indirecta de la planta municipal mediante la disociación entre la vertiente política y la administrativa del municipio, y el traslado de esta última a las diputaciones provinciales por debajo de un umbral de población (se está planteando la cifra de 20.000 habitantes), es una solución que puede presentar problemas graves desde el punto de vista constitucional-legal, y también del gasto público. La disociación, como tal, supondría que las diputaciones pasaran a ejercer, de hecho y de derecho, como Administraciones municipales en la inmensa mayoría de casos (solo quedarían en España 394 municipios plenamente operativos como tales), con una ruptura clara y nítida del sentido de la institución municipal, que incluye necesariamente el doble componente participativo y administrativo, teniendo en cuenta, además, que las diputaciones son instituciones que tienen una legitimidad democrática diferente de la de los municipios y que obviamente no puede suplantar a la de estos. Por otra parte, muchas diputaciones que actualmente solo ejercen funciones de cooperación y asistencia, deberían ampliar notablemente su contenido organizativo y

administrativo, para responsabilizarse en todo el territorio provincial de la prestación directa de los servicios y competencias que la ley atribuye actualmente a los municipios.

6. Frente a la reforma directa de la planta municipal o la fórmula indirecta de la disociación de funciones con intervención directa de las diputaciones, puede tener cabida una tercera vía que se fundamente en la creación de agrupaciones o comunidades municipales, superando el marco que presenta el actual modelo de las mancomunidades y otros entes intermedios. La ley podría establecer y regular diversas fórmulas de agrupación, con contenidos competenciales y económicos preestablecidos y graduales, de forma que se incentivara a los municipios hacia un proceso de iniciativa municipal. Un diseño adecuado de este sistema asociativo y de sus diversas opciones y resultados, permitiría trasladar a una agrupación o comunidad de municipios, para su ejercicio conjunto, buena parte de las funciones administrativas, quedando bajo el ejercicio directo de los municipios las funciones básicas que pudieran desarrollar con sus propios medios, sin quedar necesariamente relegados a entidades meramente representativas. Por otra parte, la naturaleza y características de esta fórmula serían plenamente compatibles con la garantía institucional de municipio, ya que se fundamentaría en un proceso de integración de base municipal y en unos entes representativos de los mismos municipios.

## 5. Análisis del papel y funciones de los Gobiernos locales intermedios: propuestas de articulación

JESÚS LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES

MANUEL ZAFRA VÍCTOR

### IDEAS-FUERZA

1- La reacción inmediata ante la realidad evidente de un ochenta y cinco por ciento de municipios con menos de cinco mil habitantes es la propuesta de la supresión o la agrupación forzosa.

2- Esta sería, sin embargo, una respuesta instintiva y a corto plazo que subestima dos factores importantes: la eliminación jurídica de ayuntamientos no alivia los costes en la provisión de servicios a núcleos de población diseminados; el arraigo de la población en el territorio facilita el desarrollo y estimula la conciencia cívica tanto para la más eficiente asignación de recursos como para la participación ciudadana y la calidad de la democracia.

3- Las soluciones que se tomen no pueden ser, en modo alguno, enfocadas exclusivamente por criterios economicistas o de viabilidad económica, sino teniendo en cuenta una pluralidad de parámetros y finalidades. De un modo especial, deben enfocarse desde el prisma del mejor servicio a los intereses de sus ciudadanos.

4- El reto no está, pues, en la reestructuración tecnocrática de la planta territorial tomando como único criterio la disminución de costes (que en la fusión de municipios pequeños apenas existiría), sino en el gobierno de la intermunicipalidad, es decir en la articulación política de esta tipología de municipios que, por sí solos, no se hallan en condiciones de ejercer sus competencias ni de prestar los servicios públicos.

5- En el estadio actual del Estado autonómico es necesario plantear la regulación de la intermunicipalidad, con el fin de evitar la concurrencia de diferentes entidades locales con idénticos fines y sobre el mismo territorio.

6- Aun cuando es diverso el alcance de las competencias autonómicas, y también la extensión y características del territorio de cada Comunidad Autónoma, deben buscarse soluciones en lo posible homogéneas o, al menos, amplias, para que lo que significa el modelo territorial tenga, sin perjuicio de las fórmulas asociativas o cooperativas que se adopten, una similitud básica.

7- Si la intermunicipalidad es una exigencia estructural para la viabilidad del Gobierno local, resulta imprescindible señalar la singularidad de cada una de las formas de intermunicipalidad y potenciar su ventaja comparativa. En ese sentido no parece aconsejable la indiscriminada simultaneidad de mancomunidades, comarcas y provincias.

8- Las premisas de partida serían las siguientes: la intermunicipalidad debe ser cuestión de Estado si se admite que el nivel local es un pilar en la articulación territorial del Estado. De ahí que la provincia en cuanto entidad local constitucionalmente garantizada como agrupación de municipios se erija en referencia y, por tanto, en condicionamiento de la comarca como expresión de la competencia autonómica sobre ordenación territorial y régimen local, y de la mancomunidad como ejercicio del derecho de asociación municipal.

9- Las posibilidades que para los pequeños municipios pueden ofrecer las provincias y sus instituciones, han de venir acompañadas de una redefinición de la institución en cuanto a órganos de gobierno y sus funciones.

10- Las competencias provinciales impiden que las comarcas o las mancomunidades las dupliquen. La posibilidad de su existencia simultánea pasaría por que las políticas provinciales se articularan a través de comarcas o de mancomunidades, en ningún caso rivalizando con ellas. Evidentemente este escenario limita la intervención autonómica, pero fortalece el Gobierno local.

11- Se considera fundamental que las decisiones que se tomen sobre el diseño de la planta municipal y las entidades locales intermedias tengan un amplio consenso a nivel de pacto político, al igual que de la FEMP.





## **Anexo**

---

Relación de personas que han participado en el proceso de  
elaboración del Documento Técnico



## **Anexo. Relación de personas que han participado en el proceso de elaboración del Documento Técnico**

---

### **Dirección:**

Rafael Jiménez Asensio (Fundación Democracia y Gobierno Local)

### **Coordinación:**

Mayte Salvador Crespo (Universidad de Jaén)

Antonio Arroyo Gil (Fundación Democracia y Gobierno Local)

### **Autores:**

Hubert Heinelt (Universidad Técnica de Darmstadt)

Francisco Velasco Caballero (Universidad Autónoma de Madrid)

Carles Viver i Pi-Sunyer (Universidad Pompeu Fabra)

Antoni Bayona Rocamora (Universidad Pompeu Fabra)

Manuel Arenilla Sáez (Universidad Rey Juan Carlos)

Manuel Zafra Víctor (Universidad de Granada)

Jesús López-Medel Báscones (Agencia Española de Cooperación  
Internacional para el Desarrollo - AECID)

### **Documentación:**

Zaida López Cárcamo (Fundación Democracia y Gobierno Local)

### **Traducción de textos:**

Joan Solanes Mullor (Universidad Pompeu Fabra)

### **Revisión de textos:**

María Teresa Hernández Gil (Fundación Democracia y Gobierno Local)