

# Ámbito de aplicación del régimen de los municipios de gran población

SILVIA DEL SAZ  
*Catedrática de Derecho Administrativo.*  
UNED

1. **El largo camino hasta el régimen organizativo especial de los grandes núcleos urbanos**
2. **La falta de conexión de los criterios utilizados para la aplicación del régimen de municipios de gran población con la finalidad de la reforma**
3. **La aplicación forzosa del régimen especial y la congelación del régimen especial a pesar de la pérdida de población**
4. **La aplicación voluntaria del régimen especial**
5. **Bibliografía**

## Resumen

Se aborda en este trabajo el ámbito de aplicación del régimen organizativo de los municipios de gran población, poniendo de manifiesto cómo la gran reforma inicialmente pretendida únicamente para las grandes ciudades se convirtió en una reforma limitada al régimen organizativo que ya no afecta únicamente a los municipios de gran población, sino también a municipios medios para los que la organización complementaria preceptiva no tiene mucho sentido.

En este trabajo se analiza el proceso que finalmente permitió alumbrar el régimen organizativo específico de los municipios de gran población; los criterios que recoge la ley para determinar qué municipios pueden incorporarse a este régimen, y el carácter preceptivo o voluntario de su aplicación, analizando cuál ha sido su aplicación efectiva.

*Artículo recibido el 18/09/2023; aceptado el 16/10/2023.*

Palabras clave: *municipios de gran población; autonomía local; régimen organizativo; población; capitalidad; acto legislativo; ley singular.*

## **Scope of application of the legal framework of big cities**

### **Abstract**

*The article addresses the scope of application of the organizational legal framework of big cities which initially was intended only for big cities rather than medium-sized municipalities, but nowadays the compulsory complementary organization is also applicable to the latter.*

*The article explores the process that built up the specific organizational legal framework of big cities; the criteria adopted by the legislation to determine which municipalities can join that legal framework; and, finally, the mandatory or voluntary nature of its application and its effectiveness.*

**Keywords:** big cities; local autonomy; organizational legal framework; population; capital city; legislation; singular law.

## **1**

### **El largo camino hasta el régimen organizativo especial de los grandes núcleos urbanos**

La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, vino a contemplar un régimen organizativo específico para los “municipios de gran población”. Fue el término que utilizó el proyecto de ley para nombrar el nuevo título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y no el de “grandes ciudades”. Lo hizo para evitar las suspicacias suscitadas entre los municipios que inicialmente no iban a tener encaje en este nuevo régimen especial. Pero el término acabó absolutamente alejado de la realidad, por cuanto el umbral de población no solo no fue el único parámetro escogido para su aplicación, sino que se rebajó para permitir el acceso a este régimen especial de ciudades no tan pobladas o de mediana población (Carbonell Porras, 2010: 132).

De hecho, en su exposición de motivos, la Ley de medidas para la modernización del gobierno local aún se refería, seguramente por descuido, a

las “mayores ciudades españolas”, mientras que la exposición de motivos de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley de Haciendas locales, seguía utilizando el término “grandes urbes” para justificar el régimen especial de financiación de las ciudades comprendidas en el actual artículo 111 del Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, con una población de más de 75 000 habitantes, o las que fueran capitales de provincia, fuera cual fuera su población.

Lejos quedaba, así, el proyecto impulsado en la década anterior por el *lobby* de las siete grandes (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga y Bilbao) para conseguir una ley de grandes ciudades que se aplicase a las que superaban el medio millón de habitantes, ya que aunque Bilbao no los tenía, sí los tenía sobradamente la conurbación urbana del Gran Bilbao. Una ley pensada para añadir competencias a las que ya venían desempeñando los municipios a costa de las autonómicas, con el consiguiente refuerzo de su financiación (Rodríguez Álvarez, 2002: 118). Un intento de diferenciación o régimen especial que fue pronto rechazado por el resto de municipios urbanos reunidos en la Federación Española de Municipios y Provincias, que no querían quedar atrás en esta estrategia de reforzamiento del Gobierno municipal.

Cuando, en octubre de 2001, el Informe sobre las grandes ciudades y áreas metropolitanas elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas se trasladó a la Comisión de Entidades Locales del Senado, este, al parecer, incluía la necesaria reforma organizativa.

Pero quedaba claro, a partir de las intervenciones que se produjeron en el seno de esta Comisión, que no se había renunciado a una ley de grandes ciudades y a la ampliación de competencias a partir de las asumidas por las comunidades autónomas, con la correlativa redistribución de la financiación autonómica y local para garantizar el ejercicio por las grandes ciudades de las nuevas competencias. Estaba también, como murmullo de fondo, el agravio comparativo con las dos grandes ciudades, Madrid y Barcelona, las únicas para las que la Ley de bases de régimen local había previsto un régimen especial, y la necesidad de ampliarlo a las ciudades cuyos problemas podían ser, *salvata distantia*, más o menos similares<sup>1</sup>.

Lo que no quedaba claro era qué ciudades tenían los mismos problemas y, en consecuencia, a cuáles debía aplicarse, y ello quedó demostrado a lo largo de la tramitación parlamentaria.

---

1. Cortes Generales, Diario de Sesiones del Senado, Comisión de las Entidades Locales, jueves 28 de noviembre de 2002.

Al final, la Ley de grandes ciudades quedó sustituida por una mínima modificación de la financiación local, absolutamente desvinculada tanto de la financiación autonómica como de los concretos servicios que habían de prestarse (una ley estatal no podía ampliar el ámbito competencial atribuyendo a los municipios competencias de titularidad autonómica), y la introducción de un nuevo título X en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, con un régimen organizativo especial para los municipios de gran población que no se aplicaba a la ciudad de Barcelona, la segunda ciudad más poblada de España.

El nuevo modelo organizativo fue criticado no tanto por lo que atañe al diseño de los órganos de gobierno y la habilitación de una Administración municipal potente del estilo de la contemplada para el Estado, sino por la excesiva limitación de la autonomía de los municipios para establecer una organización complementaria adecuada a sus necesidades (Velasco Caballero, 2022: 25). Uniformidad que si ya no tenía mucha explicación cuando el modelo solo pretendía aplicarse a las realmente grandes ciudades, la perdió cuando se amplió el ámbito de aplicación para incluir a las que no lo eran pero no querían quedarse atrás.

De hecho, los recursos de inconstitucionalidad que algunas comunidades autónomas interpusieron contra varios de los preceptos del nuevo título X se ampararon en que la regulación pormenorizada de la composición de los órganos complementarios, cuya existencia se consideraba preceptiva, vulneraba la competencia autonómica de desarrollo de las bases y eliminaba la competencia de autoorganización de los municipios, tan ligada a la autonomía local.

Pero estas objeciones fueron rechazadas por el Tribunal Constitucional, que admitió que la competencia básica podía incidir más intensamente en el espacio que restaba a las comunidades autónomas, y a los propios municipios, cuando se trataba de imponer niveles mínimamente iguales de protección de los derechos de los ciudadanos (comisión especial de sugerencias y reclamaciones) o de participación (distritos y consejo social) (STC 103/2013, de 25 de abril).

Al fin y al cabo, de nada servía, desde el punto de vista de la autonomía local, reducir la legislación básica si las comunidades autónomas ocupaban el espacio que el Estado dejaba libre. Y lo que ya había afirmado el Tribunal Constitucional es que no cabía pretender aumentar la autonomía local eliminando la competencia de las comunidades autónomas para desarrollar la legislación básica. Menos aún cuando se trataba de la organización complementaria, motivo por el cual se declaró inconstitucional el artículo 20 de la Ley de bases de régimen local, en cuanto que habilitaba a los ayunta-

mientos para regular sus órganos complementarios en el marco de lo establecido en la Ley estatal sin estar vinculados por la legislación autonómica, que solo se aplicaría si no lo descartaban los reglamentos orgánicos (FJ 6 STC 214/1989, de 21 de diciembre).

El juicio de constitucionalidad nada añade en relación con el acierto de una decisión legislativa que extiende un régimen jurídico uniforme para todos los municipios incluidos en su ámbito de aplicación, una vez que este fue ampliado para dar satisfacción política a muchos municipios que preferían el café para todos. Esto es, un mismo régimen para los ayuntamientos que manejan presupuestos de más de mil millones de euros y para aquellos otros cuyos presupuestos apenas superan los cien.

La imposición de un modelo obligatorio de órganos complementarios explica, en buena medida, defectos de funcionamiento del nuevo régimen. Se ha señalado en este sentido la dudosa utilidad de la división en distritos de algunos municipios, o de la comisión especial de sugerencias y reclamaciones tal y como está regulada en la ley básica, o incluso del propio consejo social (Velasco Caballero, 2022: 26).

Más grave ha sido, a pesar de estar previstos en el correspondiente reglamento orgánico, la falta de constitución de los órganos que han de resolver los recursos económico-administrativos municipales. Un vicio que puede determinar la nulidad de los actos de gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos e ingresos de derecho público de competencia municipal. Tanto es así que, a estas alturas, se encuentra admitido un recurso de casación que ha de determinar si la falta de creación del órgano especializado en resolver el recurso económico-administrativo (artículo 137 LBRL) está privando al interesado del derecho a que sus reclamaciones sean atendidas por un órgano independiente y especializado, y si esta privación contraria al principio de buena administración afecta a la validez de los actos municipales de gestión tributaria (ATS 38/2022, de 12 de enero, rec. 2928/2021).

## 2

### **La falta de conexión de los criterios utilizados para la aplicación del régimen de municipios de gran población con la finalidad de la reforma**

Por el nombre utilizado para definir los municipios sujetos a este régimen (municipios de gran población) se podría pensar que el criterio utilizado para definir el ámbito de aplicación es el de la población. Si los vecinos son,

por definición, los usuarios de los servicios municipales y los destinatarios de las funciones públicas municipales, cuanto mayor sea el número de vecinos mayor complejidad reviste la gestión. Esta complejidad es la que despierta la necesidad de contar con una Administración más fuerte, que es la finalidad, junto con el reforzamiento del principio de participación, del nuevo régimen organizativo: la conversión del pleno en un órgano normativo, de establecimiento de las grandes líneas estratégicas y de control del ejecutivo monocolor que ha de rodearse de cargos directivos de confianza política que le auxilie en su gestión, fortaleciendo la Administración tributaria.

Aunque los servicios municipales de prestación obligatoria y las competencias propias apenas varían en función de la población que tenga el municipio, lo cierto es que las grandes ciudades ofrecen una gama más amplia de servicios relacionados con la vida urbana, a pesar de la prohibición de duplicidades que preside la reforma de 2013 en relación con las competencias que no son propias ni delegadas (Carbonell Porras, 2023: 10).

Es cierto, sin embargo, que la complejidad de la gestión no depende únicamente de la población de cada municipio aisladamente considerada, sino también del papel que la ciudad desempeña dentro de su entorno. Que exista un solo municipio o varios depende de circunstancias coyunturales. En Zaragoza, Murcia, Córdoba o Valladolid, por ejemplo, al ser términos municipales especialmente extensos, no ha hecho falta crecer en los términos municipales contiguos. Sin embargo, en otras ciudades como Barcelona, Madrid, Bilbao o Valencia, el crecimiento sin solución de continuidad en los términos municipales contiguos ha hecho que algunos de los servicios y funciones municipales hayan tenido que dimensionarse en relación no solo con la población propia, sino además con la de los municipios económicamente dependientes, y que se haya tenido que recurrir a técnicas colaborativas para permitir la realización coordinada de los servicios y actividades a realizar (Rodríguez Álvarez, 2002: 109).

Algo similar cabe decir de aquellos municipios turísticos cuya población censada se multiplica exponencialmente en determinadas épocas del año, debiendo estar los servicios municipales preparados para atender estas necesidades. Este último criterio ha sido tenido en cuenta para la participación de los municipios en los tributos del Estado<sup>2</sup>.

Sin embargo, estos dos criterios directamente relacionados con la población real distinta de la censada y los ciudadanos a los que se prestan ser-

2. Se trata de los municipios turísticos a los que se refiere el artículo 125 del texto refundido de la Ley de Haciendas locales, que los identifica como aquellos con una población superior a 20 000 habitantes cuando hay más viviendas de segunda residencia que viviendas de residencia habitual de los vecinos.

vicios fueron expresamente rechazados durante la tramitación parlamentaria (Galán Galán, 2004: 150)<sup>3</sup>, puesto que se mantuvo el criterio de población censada de cada municipio.

En lugar de ello, la ley acogió otros criterios distintos de la población que tienen más que ver con la visibilidad y prestigio de la ciudad o de la propia comunidad autónoma o con otras circunstancias que ni siquiera se especifican.

En definitiva, el ámbito de aplicación que regula el artículo 121 de la Ley de bases de régimen local viene dado por el criterio de la población de cada municipio individualmente considerada o junto con el criterio de la capitalidad u otras circunstancias, pero también es sustituido por el de la capitalidad. Y ello ha provocado la consiguiente ampliación del régimen especial a municipios de mucha menor población, cuyas necesidades no necesariamente coinciden con las de las verdaderamente grandes ciudades. Pero a pesar de la horquilla tan amplia de población que comprende, la ley no ha flexibilizado el régimen organizativo.

De acuerdo con el apartado a) del artículo 121.1 de la Ley de bases de régimen local, a partir de una población censada de 250 000 habitantes, los municipios presentan la suficiente complejidad como para exigir un régimen organizativo específico de grandes ciudades. Y este régimen, como veremos, se les aplica obligatoriamente.

Si la cifra de la que inicialmente se partió era, en un principio, de medio millón de habitantes, poco más tarde se hablaba ya de 300 000, para finalmente rebajarse hasta la cifra de 250 000, que es la que figuraba en el proyecto de ley y no fue modificada durante la tramitación parlamentaria.

En 2003 solo catorce municipios cumplían este requisito poblacional<sup>4</sup>. Casi veinte años después, en 2022, solo dos municipios más, L'Hospitalet de Llobregat y Vitoria, superaban esta cifra de población, aunque el segundo ya

3. El Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida propuso una enmienda con la que se pretendía extender el régimen especial a las capitales de provincia y los municipios integrados en entidades metropolitanas y/o mancomunidades de municipios que en su conjunto superasen los 250 000 habitantes (BOCCGG de 18 de septiembre de 2003, p. 40). En el mismo sentido, el Grupo Parlamentario Mixto presentó una enmienda con la que pretendía, además, que se aplicara el régimen especial a los municipios que desarrollaran servicios y actividades de características similares a los de los grandes núcleos de población y en que así lo decidieran las asambleas legislativas de las comunidades autónomas (p. 53). Y en el mismo sentido, añadiendo los municipios turísticos, se presentó una enmienda del Grupo Parlamentario Mixto (p. 63). En el mismo sentido, el PSOE pretendía también ampliar el ámbito subjetivo incluyendo a los municipios que determinasen las leyes autonómicas por desempeñar actividades similares a los de gran población (p. 113).

4. Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga, Murcia, Las Palmas de Gran Canaria, Palma de Mallorca, Valladolid, Córdoba, Alicante, Vigo y Bilbao.

era municipio de régimen especial por aplicación del criterio combinado de población mínima y ser capital de provincia. Así que en veinte años la relación de municipios que cuentan con un régimen especial únicamente por población apenas ha variado.

Para atraer el régimen especial de municipios de gran población a capitales de provincia que no alcanzaban la población indicada, el apartado b) del artículo 121.1 de la Ley de bases de régimen local combinaba esta circunstancia con la de tener una población mínima, aunque inferior a la establecida con carácter general. Si bien el límite se había fijado en el proyecto de ley en 200 000 habitantes, 50 000 habitantes menos que lo exigido para el resto, durante la tramitación parlamentaria se rebajó a 175 000 so pretexto de que, al haberse incluido un último apartado que permitía dotar del régimen de gran población a los municipios que tuvieran más de 75 000 habitantes, no tenía sentido mantener un nivel tan elevado de población para las capitales de provincia. Una argumentación harto discutible, ya que la rebaja de población permitía a los ayuntamientos de menor población incorporarse voluntariamente a este régimen, mientras que la rebaja de población para las capitales de provincia suponía su inclusión obligatoria, aunque no fuera deseada por los municipios.

En aplicación de ese precepto, se incorporaron al régimen especial, tras la entrada en vigor de la ley, los municipios de La Coruña, Granada, Santa Cruz de Tenerife, Oviedo, Santander, Almería, San Sebastián y Pamplona. Ninguna otra capital de provincia ha incrementado desde entonces su población por encima de los 175 000 habitantes. Antes al contrario, alguno de estos municipios, como en el caso de Santander, ya ni siquiera cumple el mínimo poblacional de dicho apartado.

El apartado c) del artículo 121.1 de la Ley de bases de régimen local incluye en el ámbito de aplicación las capitales de provincia, las capitales de la comunidad autónoma, y municipios que sean sede de las instituciones autonómicas, sea cual sea su población.

En el proyecto de ley solo figuraban en este apartado las capitales autonómicas y sede de las instituciones autonómicas. Pero durante la tramitación parlamentaria se añadieron las capitales de provincia que no cumplieran con el requisito poblacional del apartado anterior. Aunque, en este caso, la aplicación del régimen especial depende de la voluntad del municipio y no es preceptiva y automática como en el supuesto anterior, se abrió la puerta a que las pocas capitales de provincia con población inferior a 175 000 habitantes pudieran tener acceso a este régimen especial, bastando con acreditar su condición de capital de provincia y sin necesidad de mayor justificación.



Con la eliminación del requisito de población para las capitales autonómicas el legislador pretendió que ninguna de ellas quedara excluida del régimen especial si así lo pretendía. Ciertamente es que algunas de ellas cumplen el requisito de población del apartado a). Muchas otras son, además de capitales autonómicas, capitales de provincia con más de 175 000 habitantes, tal y como exige el apartado b). De hecho, salvo error, la única capital de comunidad autónoma que solo podía incorporarse al régimen especial por el apartado c), al no cumplir los requisitos de los dos apartados anteriores, es Mérida (artículo 5 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, aprobado por Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero), que no es capital de provincia y cuya población apenas superaba en 2003 los 50 000 habitantes (Agudo González, 2012: 103).

A las capitales autonómicas se equiparan, también sin límite mínimo de población, los municipios que son sede de las instituciones autonómicas, lo que se explica porque no todas las comunidades autónomas han establecido la capital en un municipio. Para evitar disputas, algunas de ellas se han limitado a designar un municipio como sede de sus instituciones.

Las comunidades que no han fijado capital, remitiendo al legislador el establecimiento de la sede de las instituciones autonómicas, mediante una ley aprobada con mayoría reforzada, son: Galicia (artículo 8 del Estatuto y Ley 1/1982, de 24 de junio), que ha establecido la sede en Santiago de Compostela, que, al no ser capital de provincia, no habría podido acceder al régimen de gran población, por no reunir la población exigida en el apartado a); Castilla y León (artículo 3 del Estatuto de Autonomía y Ley 13/1987, de 29 de diciembre); País Vasco (artículo 4 del Estatuto de Autonomía y Ley 1/1980, de 23 de mayo), y Castilla-La Mancha (artículo 6 del Estatuto de Autonomía y Ley 3/1983, de 7 de diciembre). Por su parte, el artículo 5 del Estatuto de la Comunidad Autónoma de Murcia fija la capital en la ciudad de Murcia, pero establece la sede de la asamblea legislativa en Cartagena. Tampoco Cartagena podría haber accedido al régimen de municipios de gran población, ya que, aunque en 2003 contaba aproximadamente con 200 000 habitantes, no cumplía la ratio de población del apartado a), al no ser capital de provincia.

Durante la tramitación parlamentaria se incluyó un nuevo apartado d) en el artículo 121.1 de la Ley de bases de régimen local<sup>5</sup>. Con ello se termina-

5. El proyecto de ley publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de 13 de junio de 2003 partía de la siguiente redacción del artículo 121.1: "1. Las normas previstas en el presente Título serán de aplicación: a) A los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes. b) A las capitales de provincia cuya población sea superior a los 200.000 habitantes. c) A los municipios que sean capitales o sedes de las instituciones autonómicas correspondientes, si así lo decidiesen las Asambleas Legislativas respectivas".

ba de rebajar definitivamente el umbral de población hasta los 75 000 habitantes, y se permitiría a las comunidades autónomas que precisaran qué tipo de circunstancias distintas de la población debían concurrir. Si bien es verdad que además de la población se exige la concurrencia de especiales circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales, no parece que tengan que ver con la complejidad de la gestión municipal.

Muy pocas comunidades autónomas han especificado cuáles son estas circunstancias, y las que lo han hecho no han especificado en qué consiste esta especialidad, dejando su valoración a las asambleas legislativas de cada una de ellas.

La Resolución de la Presidencia de la Asamblea de la Comunidad de Madrid de 8 de junio de 2004, y en términos similares la Ley 2/2008, de 10 de diciembre, que regula el acceso de los municipios andaluces al régimen de organización de los municipios de gran población, pormenorizan los aspectos a tener en cuenta dentro de cada circunstancia, pero en modo alguno establecen requisitos mínimos de obligado cumplimiento con la intención de conformar la voluntad del legislador o disminuir su discrecionalidad.

En términos muy similares, las dos se refieren a los distintos aspectos que han de cuantificarse a la hora de valorar si se reúnen circunstancias excepcionales: organización municipal y elementos de participación ciudadana; presupuesto municipal; tráfico y circulación de vehículos; inversiones recibidas del Estado y comunidades autónomas; renta por habitante, mercado de trabajo o índice de población ocupada; incidencia del sector primario, del sector industrial, del sector servicios, de la construcción y de las actividades comercial y turística en la actividad económica del municipio; infraestructuras de transporte y redes servicios; infraestructuras sanitarias, medioambientales, de servicios sociales, seguridad ciudadana, dependencias judiciales, zonas verdes, antecedentes históricos, centros educativos escolares y de enseñanza universitaria, instalaciones deportivas y culturales, instalaciones de ocio y turismo, patrimonio y espacios naturales protegidos<sup>6</sup>.

6. Anexo a la Resolución de la Presidencia de la Asamblea de Madrid:

1.— CIRCUNSTANCIAS ECONÓMICAS: — Presupuesto Municipal. — Estructura de Gobierno y organización política municipal. — Personal al servicio de la administración Local. — Tráfico y circulación de los vehículos matriculados en el Municipio. — Inversiones recibidas. — Renta por habitante. — Mercado de trabajo: índices de población ocupada por sectores económicos. — Incidencia del sector primario en la actividad económica del Municipio: actividad agropecuaria. — Incidencia del sector industrial en la actividad económica del Municipio. — Incidencia del sector de servicios en la actividad económica del Municipio: turismo y hostelería. — Incidencia del sector de la construcción en la actividad económica del Municipio. — Estructura empresarial en el Municipio — Polígonos industriales del Municipio. 2.— CIRCUNSTANCIAS SOCIALES: — In-

Lo cierto es que no cabe extraer de las leyes aprobadas por las comunidades autónomas para la aplicación del régimen de los municipios de gran población qué concretas circunstancias o condiciones son suficientes para la aplicación del régimen especial, lo que refuerza el carácter político que, como después se expondrá, tiene en definitiva esta decisión.

Estos cuatro supuestos contemplados en el artículo 122.1 de la Ley de bases de régimen local son los que determinan o permiten que los municipios se acojan al régimen de gran población. Se deduce del tenor literal de la norma<sup>7</sup> que solo en estos casos y con las condiciones establecidas pueden aplicarse las normas que vienen a desplazar las contempladas para los municipios de régimen general (Galán Galán, 2004: 145). De hecho, fueron rechazadas aquellas enmiendas que pretendían que el precepto se limitara a dejar en manos de las comunidades autónomas la determinación de la población necesaria, alegando que al final la ley insistía en la uniformidad, sin que las comunidades pudieran variar estos requisitos<sup>8</sup>.

No cabe decir lo mismo de los órganos complementarios, porque es difícil afirmar que los municipios que no son de gran población no puedan crear órganos complementarios similares a los establecidos para los municipios de gran población. La propia ley contempla la posibilidad de que los municipios de régimen general puedan crear órganos desconcentrados y una comisión especial de sugerencias y reclamaciones, y, a pesar del silencio legal, no tendría inconveniente la creación de un consejo social, al amparo de la habilitación que contiene el artículo 20 de la Ley de bases de régimen local para que cada municipio regule, en sus reglamen-

---

fraestructura de transporte y comunicaciones en el Municipio: METRO, cercanías de RENFE, estaciones de autobuses, carreteras, etc. — Infraestructuras y redes de abastecimiento de energía eléctrica en el Municipio. — Infraestructura y redes de abastecimiento y tratamiento de agua en el Municipio. — Infraestructura para el almacenamiento y tratamiento de residuos urbanos en el Municipio. — Infraestructuras medioambientales. — Infraestructuras sanitarias: Hospitales, Centros de Salud, etc. — Infraestructuras sociales: Centros de día, Residencias de Mayores, Centros juveniles, Centros para minusválidos, Centros para mujeres maltratadas y casas de acogida, Centros para atención de toxicómanos, etc. — Infraestructuras de seguridad ciudadana y servicios de emergencia tales como Policía, Bomberos, Bases Militares, etc. — Dependencias judiciales ubicadas en el Municipio. — Zonas verdes existentes en el Municipio. 3.— CIRCUNSTANCIAS HISTÓRICAS: — Antecedentes históricos de especial relevancia en el Municipio 4.— CIRCUNSTANCIAS CULTURALES: — Centros de enseñanza reglada en educación infantil, primaria, secundaria y formación profesional. — Centros de enseñanza no reglada. — Centros de enseñanzas artísticas: conservatorios musicales, escuelas de oficios, etc. — Centros de enseñanza universitaria. — Instalaciones deportivas. — Instalaciones culturales: bibliotecas, teatros, museos, salas de exposiciones, centros culturales, etc. — Instalaciones de ocio tales como parques temáticos, casinos, etc. — Declaraciones de interés turístico del Municipio. — Patrimonio protegido y patrimonio declarado como 'Bienes de interés cultural' en el Municipio. — Espacios naturales protegidos en el Municipio".

7. "Las normas previstas en este título serán de aplicación", dice el artículo 122.1 de la Ley de bases de régimen local.

8. BOCCGG de 28 de septiembre de 2003, p. 65.

tos orgánicos, órganos complementarios. De hecho, muchos municipios han regulado distintos consejos sectoriales como órganos específicos de participación de los ciudadanos. Incluso podrían crear puestos similares a la secretaría del pleno u órgano de asesoramiento a la junta de gobierno, reservando el puesto de trabajo, en su relación de puestos de trabajo, a funcionarios de cuerpos de funcionarios de habilitación nacional.

Cuestión distinta es la creación del órgano económico-administrativo, en tanto en cuanto es el artículo 14 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales el que regula la revisión de los actos tributarios municipales, y no contempla la existencia, con carácter general, del recurso económico-administrativo, de manera que la creación de un recurso de este tipo y la atribución de su conocimiento a unos tribunales municipales no quedan al albur de la potestad de autoorganización municipal, y requieren de una previsión legal.

El régimen de los municipios de gran población no se aplica a Barcelona, el segundo municipio más poblado de España, expresamente excluido por la disposición transitoria cuarta de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local en tanto en cuanto no se aprobase su régimen especial. Y se aplica a la ciudad de Madrid solo en cuanto no se encuentre regulado por la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid.

Como es sabido, desde los años sesenta tanto Madrid como Barcelona contaban con su propio régimen especial. Una especialidad que no contenía grandes innovaciones más allá del refuerzo de la figura del Alcalde, los delegados del servicio, la división en distritos y algunas peculiaridades en materia de Hacienda pública<sup>9</sup>.

Desde un principio la Ley de bases de régimen local, en su disposición adicional sexta, respetó el régimen especial de que gozaban ambas ciudades en todo aquello que no resultara incompatible con ella. Después, una vez aprobada por Ley autonómica 22/1998, de 30 de septiembre, la Carta Municipal de Barcelona, se modificó la disposición adicional sexta de la Ley de bases de régimen local para incluir algunas peculiaridades que pretendían legitimar el contenido de esta ley especial en cuanto a órganos preceptivos y distribución de competencias entre ellos<sup>10</sup>.

9. Así lo explica detalladamente la exposición de motivos de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local.

10. Disposición adicional sexta: "Sin perjuicio de lo establecido en los apartados anteriores, mediante ley de las Comunidades Autónomas respectivas, se podrán actualizar dichos regímenes especiales, a cuyo efecto, respetando el principio de autonomía local y a instancia de los correspondientes Ayuntamientos, podrán establecerse las siguientes especialidades al ré-

Pero se decidió que el nuevo régimen organizativo de los municipios de gran población no fuera aplicable a la ciudad de Barcelona, que quedaría expresamente excluida hasta que se aprobara su régimen especial. Ello a pesar de que el nuevo modelo estaba directamente inspirado en el de la Carta Municipal de Barcelona aprobada por el Pleno y elevada a la Asamblea para su aprobación.

La Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el régimen especial de Barcelona vino a cumplir con el compromiso político adquirido por el Gobierno de España en el seno de sus conversaciones con la Comisión Mixta Generalitat de Cataluña – Ayuntamiento de Barcelona para adoptar una ley que incluyera el contenido de la Carta Municipal de Barcelona, que era un régimen diseñado a la carta por la propia corporación local. Conforme a esta ley estatal, de la organización de los municipios de gran población únicamente serán de aplicación al municipio de Barcelona los preceptos que regulan la posibilidad de delegación de la convocatoria y presidencia del Pleno en uno de los concejales (artículo 122.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local) y la posibilidad de nombrar como miembros de la Junta de Gobierno Local u órgano que la sustituya a personas que no ostenten la condición de concejales, previsión que, al ser declarada inconstitucional y anulada por la STC 103/2013, tampoco puede aplicarse a Barcelona.

Nada se decía en la Ley de medidas para la modernización del gobierno local de la aplicación del régimen de municipio de gran población a Madrid, pero en este punto el legislador estatal tenía las manos libres, ya que, de un lado, el propio Estatuto de Autonomía de Madrid remitía la regulación del régimen especial de la ciudad de Madrid al legislador estatal, renunciando a su propia competencia regulatoria en materia local para la

---

gimen general de organización municipal previsto en la presente Ley: 1.<sup>a</sup> Se podrá modificar la denominación de los órganos necesarios contemplados en el artículo 20.1 de esta Ley. 2.<sup>a</sup> El Pleno u órgano equivalente podrá funcionar también mediante Comisiones. Corresponde, en este caso, a las Comisiones, además de las funciones previstas en el artículo 20.1.c) de esta Ley para los órganos complementarios que tengan como función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno, aquéllas que les atribuya o delegue dicho Pleno, salvo las contenidas en los apartados 2 y 3 del artículo 47 y las atribuciones contenidas en el apartado 3 del artículo 22 de esta Ley. 3.<sup>a</sup> Se podrán atribuir a la Comisión de Gobierno prevista en el artículo 23 de esta Ley, como propias, competencias en las siguientes materias: a) Aquéllas que la presente Ley no reserve en exclusiva al Pleno, por ser delegables o por no requerir una mayoría específica para la adopción de acuerdos. b) Las que esta Ley atribuye al Alcalde en relación con el urbanismo, contratación, personal y adquisición y enajenación de bienes. c) La aprobación de proyectos de reglamentos y ordenanzas y el proyecto de Presupuesto. 4.<sup>a</sup> Se podrán atribuir al Alcalde, como propias, aquellas competencias que la presente Ley no reserva en exclusiva al Pleno, por ser delegables o por no requerir una mayoría específica para la adopción de acuerdos”.

ciudad de Madrid<sup>11</sup>, y de otro, al ser una ley estatal, bien podía contradecir la legislación básica estatal, inaplicando todos o parte de los preceptos del título X.

La Ley 22/2006 reconoce que el modelo de la organización política y administrativa del Ayuntamiento de Madrid por el que se ha optado ha venido a desarrollar el establecido en el título X de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, es decir, no se opta por un modelo diferente del vigente, sino que se parte de este, perfilándose algunos aspectos e introduciéndose algunas pequeñas singularidades. En todo lo no regulado resultará de aplicación lo establecido por la Ley básica para los municipios de gran población.

Este régimen especial se aplica también a entidades locales de segundo grado como son los cabildos insulares. Dice la disposición adicional decimocuarta que se aplicará el régimen organizativo de los municipios de gran población, salvo lo relativo a la gestión desconcentrada por distritos, la comisión especial de sugerencias y reclamaciones y el órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas, a los cabildos de las islas con población superior a 175 000 habitantes, o los restantes cabildos de islas con población superior a los 75 000 habitantes siempre que así lo decida mediante ley el Parlamento canario a iniciativa de los plenos de los respectivos cabildos.

Así, mientras que la aplicación de este régimen, con las peculiaridades descritas en esta disposición, es obligatoria en el primer caso, como ocurre con los cabildos de Tenerife y Gran Canaria, la aplicación al resto debe hacerse a solicitud de estos últimos, y por una ley del Parlamento canario. La Ley de Canarias 2/2019, de 30 de enero, para la aplicación del Régimen Especial de Organización de los Cabildos Insulares Canarios, aprobó la aplicación de este régimen al Cabildo de Fuerteventura, bastando para ello la solicitud del cabildo, una vez comprobado que se cumplía con la cifra de población exigida.

Inexplicablemente, a pesar de las enmiendas presentadas con este propósito, durante el procedimiento legislativo se rechazó permitir que las provincias pudieran acogerse al régimen de los municipios de gran población, cuando el criterio poblacional, por las mismas razones que a los municipios, debería ser igualmente aplicable.

---

11. Dice el artículo 8 del Estatuto de Autonomía: "La villa de Madrid por su condición de capital del Estado y sede de las Instituciones generales, tendrá un régimen especial, regulado por Ley votada en Cortes. Dicha Ley determinará las relaciones entre las Instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias".

### 3

## La aplicación forzosa del régimen especial y la congelación del régimen especial a pesar de la pérdida de población

En los dos primeros supuestos del artículo 121.1 de la Ley de bases de régimen local, la aplicación del régimen de municipio de gran población es obligatoria y no requiere sino el cumplimiento de los requisitos indicados.

No se trata de una foto fija, sino de un régimen que habrá de ir aplicándose a medida que los municipios vayan alcanzando la población establecida en los apartados a) y b) del precepto.

Para los municipios que ya contaban con los requisitos indicados en el momento de entrada en vigor de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local, el 1 de enero de 2004, la disposición transitoria primera establecía que los plenos tenían que aprobar, en el plazo de seis meses a partir de esa fecha, los reglamentos orgánicos necesarios para adaptar su organización a lo establecido en la ley, y durante este tiempo seguirían rigiéndose por el régimen de los municipios de régimen general.

No se contemplaba un plazo específico para la entrada en funcionamiento de los órganos complementarios, ni una sanción expresa por el incumplimiento del plazo establecido para la aprobación de las normas orgánicas, aunque va de suyo que, transcurridos los seis meses sin que se hubieran aprobado, los actos municipales podrían estar afectados por vicios de nulidad cuando esta falta de adaptación repercutiera sobre la distribución de competencias entre los órganos, el *quorum* exigido para la adopción de acuerdos o la delegación de competencias.

Para los municipios que adquieran la población exigida tras la entrada en vigor de la ley, el apartado segundo del artículo 121 de la Ley de bases de régimen local impide que el cambio de régimen jurídico pueda realizarse a mitad de la legislatura, pues, aplicando el mismo plazo que la disposición transitoria, tendrá que hacerse en seis meses desde la constitución del nuevo ayuntamiento, tras las elecciones municipales.

La cifra que se tiene en cuenta es la del padrón a fecha 1 de enero del año anterior a la constitución, que más tarde, pero siempre antes de la constitución del ayuntamiento, habrá de haber sido aprobada por el Gobierno (artículo 82 Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales). Es irrelevante la población anterior a dicha fecha.

Aunque de forma menos precisa que la disposición transitoria primera, que especifica que el plazo de seis meses lo es para la aprobación de los reglamentos orgánicos, no cabe duda de que el legislador ha pretendido que

el plazo sea idéntico al establecido en aquella, y así se puso de manifiesto durante el procedimiento legislativo cuando se eliminó la remisión que este precepto contenía a la citada disposición transitoria por una cuestión de técnica legislativa, ya que, se decía, no procedía remitir a una regulación transitoria una situación que no lo era y que iba a durar en tanto en cuanto la ley siguiera estando vigente.

Ninguna duda se planteó en los diversos recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley de medidas para la modernización del gobierno local sobre el hecho de que el régimen especial fuera obligatorio en estos dos casos y no quedara a la voluntad del municipio, pues al fin y al cabo corresponde a la legislación básica determinar el ámbito de aplicación de un determinado régimen jurídico, aunque este afecte a entidades locales dotadas de autonomía constitucionalmente garantizada.

Por la misma razón tampoco se planteó ninguna duda relativa a la lesión de la autonomía local por la congelación del régimen especial para aquellos municipios que, habiendo alcanzado los requisitos establecidos y habiendo accedido al mismo, perdieran la población exigida para acceder a este régimen.

Se trata, esta última, de una opción pensada para los dos primeros supuestos contemplados en el artículo 121.1 de la Ley de bases de régimen local. Esto es, cuando el acceso al régimen especial se produce de forma automática una vez obtenida la población mínima establecida, sin que concurra el consentimiento del municipio afectado.

Esta opción fue criticada por considerarse discriminatoria, en cuanto que permitía una desigualdad entre ciudades con los mismos habitantes<sup>12</sup>, pero también porque se eliminaba la posibilidad de que el municipio pudiera acordar con una mayoría reforzada que no se le aplicara, una vez que había desaparecido la causa de su inclusión automática en este régimen<sup>13</sup>.

No se contempla, sin embargo, el supuesto altamente improbable de pérdida de la condición de capital de provincia cuando la población es inferior a 250 000 habitantes. Pero como la modificación de la capitalidad de la provincia requiere de una ley estatal (artículo 52 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales), a falta de una previsión legal expresa deberá ser esta la que determine cuál ha de ser el régimen aplicable para el municipio que pierde esta condición.

---

12. Enmienda del Grupo Mixto (BOCCGG de 18 de septiembre de 2003, p. 61).

13. BOCCGG de 18 de septiembre de 2003, p. 113.



Y es que existen argumentos bastantes para sostener que la pérdida de la condición de capital de provincia no debe afectar al mantenimiento del régimen especial, habida cuenta del carácter expansivo de su ámbito de aplicación, pero también para sostener, como la interpretación más respetuosa con la autonomía local y más coherente con el resto de apartados, que ha de ser el municipio el que decida si quiere mantener ese régimen, que es lo que le permite, al fin y al cabo, el apartado d) de este mismo precepto cuando exige el consentimiento para que los municipios de menor población puedan acceder a él.

En todo caso se trata de un supuesto que no se ha producido y que será difícil que ocurra.

## 4

### La aplicación voluntaria del régimen especial

Lejos de la aplicación automática, los apartados c) y d) parten de la base de la que hace falta, necesariamente, la voluntad del municipio. La razón es obvia. Mientras que la organización bastante más compleja que se propone se presume necesaria para que los municipios con una población significativa puedan prestar los servicios y realizar actividades requeridas por una población numerosa, en los otros supuestos la aplicación de este régimen especial nada tiene que ver con necesidades de gestión. De hecho, los 75 000 habitantes solo actúan como un límite razonable por debajo del cual no podría sostenerse esa suerte de administración compleja, y lo determinante es la aplicación de otras causas que la ley ni siquiera especifica. Y no digamos ya las capitales de provincia o comunidad autónoma o sede de sus instituciones, para las que la aplicación de este régimen solo tiene que ver con la posición institucional del municipio.

Por ello, en los dos últimos supuestos se exige que la iniciativa para la aplicación del régimen especial parta del propio municipio y se adopte por el pleno por la mayoría absoluta de los miembros legales de la corporación (artículo 123.1.o y 123.2 de la Ley de bases de régimen local), razón por la cual esta competencia no puede ser delegada. Y ello implica que, a falta de la iniciativa municipal, el parlamento autonómico no podrá aplicar este régimen sin vulnerar la legislación básica. Cuestión distinta es que en ocasiones, sobre todo cuando el Gobierno regional coincide con los municipales, la aplicación del régimen de municipios de gran población haya sido toda una estrategia regional.

El acuerdo de adopción de la iniciativa es un acto administrativo que puede ser impugnado ante la jurisdicción contencioso-administrativa, pues aunque ponga en marcha un procedimiento que culminará con un acto legislativo, no puede equipararse a la iniciativa legislativa, que, al ser manifestación de la relación entre poderes del Estado y de la máxima dirección política del Gobierno, no es susceptible de control ante la jurisdicción contencioso-administrativa (STC 45/1990, de 15 de marzo).

Y es que, además de la voluntad municipal, se exige la decisión de la asamblea legislativa correspondiente. Una vez aprobada la decisión legislativa, ya sea ley o acuerdo, la anulación de la iniciativa por la jurisdicción contencioso-administrativa no afectará a la validez de la ley o acuerdo del parlamento o asamblea, pues los tribunales no pueden anular, siquiera en ejecución de sentencia, un acto legislativo.

Y es que debe observarse que el término utilizado, "decisión", no es el mismo que utiliza la disposición adicional decimocuarta para la aplicación del régimen especial a los cabildos insulares, que precisa que ha de tratarse de una ley autonómica.

Esta distinción, que difícilmente podría atribuirse a la voluntad del legislador de establecer un distinto régimen para municipios y cabildos, no ha sido tomada en cuenta por las comunidades autónomas, que han aprobado leyes singulares para incluir a los ayuntamientos de su territorio. Algunas de ellas, como la Comunidad de Madrid o la de Andalucía, han establecido, por una resolución de la Presidencia de la Cámara, que la aplicación de este régimen ha de hacerse por un acuerdo del pleno, sin necesidad de tener que seguir el procedimiento legislativo, y excluyendo, en el caso de la Comunidad de Madrid, el debate previo, que solo se produce en la Comisión de Presidencia.

Así, la Resolución de 8 de junio de 2004 de la Presidencia de la Asamblea de la Comunidad de Madrid exige que el municipio presente la iniciativa en la asamblea, y esta, a través de la mesa, le requerirá para la presentación del certificado del acuerdo del pleno aprobando la iniciativa; el certificado del Instituto Nacional de Estadística sobre la población en la fecha indicada en el artículo 121.2 de la Ley de bases de régimen local, y el certificado del pleno aprobando una memoria en la que se justifiquen las circunstancias económicas, sociales o culturales exigidas.

Tras ello, la comisión de presidencia analiza la documentación para comprobar que se cumplen los requisitos establecidos por la legislación, y realiza una propuesta que será remitida a la mesa para su inclusión en el orden del día. El acuerdo del pleno se aprueba sin debate previo.

Y el contenido de este acuerdo, que es publicado en el boletín oficial, solo da cuenta de que el pleno ha aprobado la inclusión de un determinado

municipio en el ámbito de aplicación del régimen de organización de los municipios de gran población. Una naturaleza muy similar a una autorización administrativa que en este caso otorga el órgano legislativo mediante un procedimiento que ni siquiera regula el reglamento de la asamblea, a la que ha privado de cualquier atisbo de discrecionalidad, por cuanto se limita a verificar el cumplimiento de unos requisitos previamente definidos, aunque la definición no es tal porque ni la ley estatal básica ni la ley autonómica establecen criterios para determinar cuándo esas circunstancias sociales, económicas, históricas y culturales que todos los municipios tienen se consideran especiales. Y por supuesto no es posible apreciarlo a partir de la motivación de los acuerdos del pleno, porque carecen total y absolutamente de ella.

Son varios los acuerdos del pleno de la Asamblea de Madrid que han establecido la aplicación del régimen especial a municipios madrileños de más de 75 000 habitantes.

Ordenados cronológicamente, han ido accediendo a este régimen los municipios de Móstoles y Alcalá de Henares (Acuerdo de 4 de noviembre de 2004), Alcorcón (Acuerdo de 21 de abril de 2005), Getafe (Resolución de 3 de noviembre de 2005), Parla (Acuerdo de 6 de abril de 2006), Fuenlabrada (Acuerdo de 6 de abril de 2006), Leganés (Acuerdo de 22 de junio de 2006), Torrejón de Ardoz (Acuerdo de 21 de febrero de 2008), Alcobendas (Acuerdo de 21 de febrero de 2008), Pozuelo de Alarcón (Acuerdo de 21 de febrero de 2008), San Sebastián de los Reyes (Acuerdo de 1 de marzo de 2012) y Las Rozas (Acuerdo de 19 de diciembre de 2019). Así que son ya municipios de gran población todos los municipios de más de 75 000 habitantes, salvo tres de ellos: Rivas Vaciamadrid, Coslada y Valdemoro, con un umbral de población poco superior a esta cifra.

El mismo instrumento, un acuerdo del pleno del parlamento, ha establecido la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 4 de marzo de 2009, aunque en este caso habilitada por la Ley 2/2008 antes citada. Esta ley regula la documentación que hay que acompañar al acuerdo de aprobación de la iniciativa que contempla la ley básica y el plazo en que debe realizarse —un mes desde la aprobación del acuerdo— sin que su incumplimiento conlleve sanción alguna. También habilita al parlamento para que regule el procedimiento para la tramitación y toma de decisión, que en caso de acceder por el apartado c) ha de limitarse a constatar el cumplimiento de los requisitos exigidos, mientras que si se accede por ser municipio de más de 75 000 habitantes, el procedimiento deberá prever los trámites necesarios para valorar estas particularidades.

La habilitación al parlamento fue resuelta con una resolución de la presidencia que se justificó por la necesidad de regular a la mayor bre-

vedad un procedimiento *ad hoc*, al considerarse inadecuados los procedimientos contemplados en el reglamento del parlamento. Un doble procedimiento según el supuesto por el que se acceda que culmina con un acuerdo del pleno, que no una ley, tras la correspondiente discusión y debate.

No han accedido a este régimen, salvo error, ninguna de las tres capitales de provincia con población inferior a 175 000 habitantes (Cádiz, Huelva y Jaén). Por otra parte, de los trece municipios de más de 75 000 habitantes que podían acceder por la vía del apartado d) solo han solicitado ser incluidos en este régimen Vélez-Málaga (Acuerdo de 21 de febrero de 2013), Mijas (Acuerdo de 26 de septiembre de 2021), Jerez de la Frontera (Acuerdo de 28 de mayo de 2009), Marbella (Acuerdo de 28 de mayo de 2009), Dos Hermanas (Acuerdo de 9 de octubre de 2013) y Fuengirola (Acuerdo de 9 de septiembre de 2020).

También por Acuerdo del Parlamento de Canarias se aprueba la inclusión en el régimen especial. Así ha ocurrido para los municipios de San Cristóbal de la Laguna (Acuerdo del Pleno del Parlamento de 24 y 25 de enero de 2007) y Telde (Acuerdo de 22 de diciembre de 2004).

Otras comunidades autónomas han utilizado el procedimiento legislativo y el instrumento de la ley para la inclusión de municipios en el régimen especial.

Una de ellas, la Comunidad Autónoma de Galicia, lo ha hecho aprobando una única ley, la Ley 4/2004, de 28 de junio, para aplicar el régimen especial a los municipios de Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra y Santiago de Compostela. Casi todos tienen la condición de capital de provincia, y el último de capital de comunidad autónoma, por lo que acceden por el apartado c). Solo uno de ellos, Ferrol, accedió por el apartado d).

La exposición de motivos de la ley explica que, de las siete más grandes ciudades de Galicia en torno a cuyas áreas de influencia se articula el desarrollo de Galicia, solo dos, La Coruña y Vigo, han quedado automáticamente incluidas en el régimen de municipios de gran población. Se trata, por tanto, de que todas las grandes ciudades participen del mismo régimen de organización, y para ello hay que incluir a los cinco municipios que faltan, una vez obtenido su consentimiento a través de la presentación de la iniciativa.

Esta ley singular contiene una medida ejecutiva de aplicación de la norma básica estatal, para la que el propio legislador reconoce que cuenta con una absoluta libertad dentro del amplio margen de la ley básica estatal. Es más, remite a una ley autonómica posterior el desarrollo de la legislación básica para la regulación de los municipios de gran población. En todo caso, ninguna objeción puede plantear el hecho de que una misma ley haya

aprobado la inclusión en el régimen especial de varios municipios (Galán Galán, 2004: 155).

Otras comunidades autónomas han preferido aprobar leyes para cada una de las ciudades.

Algunas han seguido la estrategia de la Comunidad gallega para dotar a sus ciudades más importantes del régimen especial. Tal es el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, que aprobó una ley para cada ciudad, pero todas ellas con la misma fecha. Así lo hizo para todas las capitales de provincia con población inferior a 175 000 habitantes: Toledo (Ley 11/2004, de 21 de diciembre), Cuenca (Ley 10/2004, de 21 de diciembre), Guadalajara (Ley 8/2004, de 21 de diciembre), Ciudad Real (Ley 7/2004, de 21 de diciembre) y Albacete (Ley 6/2004, de 21 de diciembre). Y también para Talavera de la Reina (Ley 9/2004, de 21 de diciembre), que no lo es, pero tiene más habitantes que algunas de las anteriores.

Otras han ido aprobando las leyes a medida que lo han ido solicitando los plenos municipales. Así, por ejemplo, en la Comunidad Valenciana primero se incorporó como municipio de gran población Castellón de la Plana, que era el único municipio capital de provincia que no tenía población suficiente para que se le aplicase directamente (Ley 12/2005, de 22 de diciembre). Después ya se fueron incorporando las ciudades más pobladas: Elche (Ley 1/2005, de 27 de mayo), Torrevieja (Ley 8/2006, de 14 de julio), Torrent (Ley 4/2010, de 14 de mayo), Gandía (Ley 5/2010, de 28 de mayo) y Orihuela (Ley 7/2010, de 8 de junio).

Hacer intervenir al poder legislativo en la adopción de la decisión de aplicación elimina, en primer lugar, la necesidad de que el legislador autonómico tenga que establecer reglas objetivas que desarrollen lo que hay que considerar como circunstancias sociales, económicas, históricas y culturales que hagan merecedor al municipio de la aplicación del régimen especial. De hecho, ¿para qué hacerlo si el legislador autonómico no está vinculado por el principio de jerarquía a la ley autonómica previa, aunque sí por la legislación básica? Ninguna de las comunidades autónomas han desarrollado el ámbito subjetivo de aplicación establecido en la legislación básica, porque, como se anticipó, aunque Madrid y Andalucía hayan precisado cuál ha de ser el contenido de la memoria y los distintos datos que han de aportarse, no establecen criterios que limiten la discrecionalidad del órgano legislativo.

Sí parece existir un derecho del municipio capital de provincia, sede de las instituciones autonómicas o capital autonómica, a tener el régimen previsto para los municipios de gran población, de manera que el órgano legislativo no cuenta con un margen de discrecionalidad para rechazarlo. Pero

no así en el caso de municipios de más de 75 000 habitantes, para los que la decisión del legislador es absolutamente discrecional, por mucho que el Acuerdo de la Presidencia de la Asamblea de Madrid haya pretendido rebajarlo a la constatación de los requisitos legalmente exigidos.

En segundo lugar, cuando se trata de un acto legislativo, la motivación no es la misma que se exige a la Administración cuando aprueba un acto administrativo. El canon de la prohibición de arbitrariedad que atañe al legislador, como al resto de poderes del Estado, es mucho menos exigente que cuando se trata del control de los elementos reglados del acto a través de su motivación. Por ello no puede extrañar que en ninguno de los acuerdos de pleno o leyes dictadas en aplicación del apartado d) del artículo 121.1 sea posible conocer qué concretas razones especiales, esto es, aquellas que no caracterizan a todos los municipios, han sido las determinantes para apreciar la necesidad de aplicar este régimen.

En tercer lugar, estaríamos ante un acto legislativo excluido del control de la jurisdicción ordinaria, correspondiendo al Tribunal Constitucional la declaración de inconstitucionalidad si la ley no respetase los escasos requisitos establecidos por la legislación básica, o la constatación de la vulneración de la autonomía local que podría ser declarada en un conflicto en defensa de la autonomía local a instancias del municipio si la ley se adoptara sin la iniciativa municipal exigida. Es por ello que la invocación de los posibles defectos de que adoleciera el acuerdo de iniciativa, en un recurso indirecto contra un acto administrativo municipal, solo podría ser estimada por la jurisdicción contencioso-administrativa previo planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad contra la ley o el acto legislativo que determina la aplicación de este régimen.

Finalmente, la aprobación por un acto legislativo de la aplicación del régimen especial viene a congelarlo, ya que será necesario un acto legislativo de la misma naturaleza para cambiar de régimen organizativo. La cuestión es: ¿cuándo puede el poder legislativo modificar este régimen?

Si además de cumplir con las circunstancias previstas en la ley básica (a falta de desarrollo normativo de la ley autonómica) es estrictamente necesaria la voluntad municipal, la falta de voluntad de mantenerla, acordada con las mismas mayorías por el pleno, debe ser determinante de la pérdida de esta condición. Y es que, aunque el poder legislativo tiene discrecionalidad para constatar el cumplimiento de las circunstancias sociales, culturales, históricas y económicas que habilita para la aplicación del régimen especial, no la tiene para suplir la voluntad municipal. A falta de una previsión legislativa, no puede tampoco hablarse de una prohibición expresa en relación con la reversibilidad de la decisión adop-

tada si el ayuntamiento constata que las ventajas del régimen especial se convierten en inconvenientes.

Cierto es que la previsión contenida en el artículo 121.3 de la Ley de bases de régimen local pretende mantener la aplicación del régimen especial aun cuando se pierda el requisito de la población exigida. Ello obedece a un supuesto distinto, que es la pérdida de los requisitos exigidos por la legislación básica. Nada tiene que ver, por tanto, con la pérdida de la voluntad municipal. Ni siquiera con la pérdida de otras características distintas del umbral mínimo de habitantes exigidos.

La aplicación de este precepto debe reconducirse al supuesto para el que está realmente contemplado. Este tercer apartado ya figuraba en el proyecto de ley presentado a las Cortes, cuando entre los supuestos de aplicación del régimen organizativo de los municipios de gran población solo los que se aplicaban automática y preceptivamente dependían de un umbral mínimo de habitantes, y la aplicación del régimen dependía única y exclusivamente de que se contara con la población exigida, mayor o menor según que fueran o no capital de provincia.

En el único supuesto de aplicación voluntaria entonces previsto no se exigía población mínima, pues bastaba con la capitalidad de la comunidad autónoma o con ser sede de sus instituciones.

Obvio es, por tanto, que el mantenimiento del régimen especial a pesar de la pérdida de población solo estaba previsto para los supuestos en los que no existía voluntad municipal de aplicarlo. Y cuando se incluyó el apartado d) durante el procedimiento legislativo, el legislador no fue capaz de incluir un precepto acorde con las modificaciones introducidas por las enmiendas. Lo cual, por desgracia, suele pasar a menudo.

Ninguna previsión contiene la ley sobre el plazo con que cuentan los municipios que el legislador incluye en el régimen general para adaptar su régimen organizativo a las nuevas exigencias. En ausencia de una previsión en la legislación básica, la legislación autonómica, o, en su ausencia, la ley o el acto legislativo que incluya al municipio en el régimen especial, deberá determinar el plazo con que cuente para ello.

La Ley 8/2008, de 10 de diciembre, de Andalucía<sup>14</sup> ha previsto con carácter general un plazo de seis meses, el mismo que contempla la Resolución de la Presidencia de la Asamblea de Madrid de 8 de junio de 2004. Sin embargo, no es así en las leyes singulares, en muchas de las cuales no se ha

<sup>14</sup>. El artículo 5 de la ley citada establece el plazo de seis meses desde la notificación al municipio de la aprobación del acuerdo de la asamblea que le incluya en el régimen especial, debiendo el municipio, después de la adaptación, proceder a publicarlo en el boletín oficial de la provincia.

previsto plazo alguno, en cuyo caso, al no existir previsión en la legislación básica, quedará a la voluntad municipal el plazo de adaptación.

## 5 Bibliografía

- Agudo González, J. (2012). Las capitales regionales y su trascendencia a nivel territorial. *Cuadernos de Derecho Local*, 30.
- Carbonell Porras, E. (2010). Ámbito de aplicación del régimen de organización de los municipios de gran población. En A. Ruiz Ojeda (coord.). *El gobierno local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña*. Madrid.
- (2023). Las competencias locales diez años después de la LRSAL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19.
- Galán Galán, A. (2004). El régimen especial de los municipios de gran población. *Anuario del Gobierno Local 2003*.
- Morillo-Velarde Pérez, J. I. (2003). La organización de los municipios de gran población. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 52.
- Rodríguez Álvarez, J. M. (2002). La política sobre grandes ciudades y áreas metropolitanas en España o el temor a la diversidad. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 24.
- Salanova Alcalde, R. (2004). La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local: un comentario crítico. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 24.
- Velasco Caballero, F. (2020). Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local. *Anuario de Derecho Municipal 2019*.
- (2022). Reformas en el régimen local general: el inicio de un nuevo ciclo. *Anuario de Derecho Municipal 2021*.