

## Reflexiones Sobre la Planta Local en España

**ANTONIO JOSÉ SÁNCHEZ SÁEZ<sup>1</sup>**

Universidad de Sevilla, Espanha.

**RESUMEN:** A 42 años de la aprobación de la Constitución española, a 35 años de la entrada en vigor de la LRBRL de 1985, pasados 7 años de la LRSAL y recaídas ya 10 sentencias del TC español sobre ésta última, nos encontramos en un momento idóneo para hacer balance de la planta local española. Hemos tratado esta investigación como a un paciente crónico (pues no otra cosa es la planta local en nuestro país), necesitado de reconocimiento, diagnóstico y tratamiento. Hemos analizado así, en primer lugar, cómo las leyes históricas de régimen local en España mantuvieron siempre el mapa local español; hemos descrito, en segundo lugar, la planta local actual e inducido como su principal característica su carácter eminentemente rural, con predominio de mini municipios, muy diseminada y con baja densidad poblacional. Finalmente, en tercer lugar, consideramos que la reforma de la planta local debe partir de la premisa cierta de mantener los municipios heredados del pasado, si bien mejorando su regulación. Porque el problema no son los mini municipios, sino el exceso de su regulación autonómica y su falta de diferenciación jurídica. La reforma de la planta local es, pues, ciertamente necesaria en relación con muchos aspectos de la vida local: la regulación de los servicios mínimos; el rechazo al ejercicio de las competencias impropias insuficientemente financiadas; la necesaria reducción de la administración instrumental, de los costes ordinarios, del número de concejales y de sus sueldos; la apropiada diferenciación de sus competencias y estructuras, etc. Para ello, apostamos por la supramunicipalidad (centrada en las diputaciones provinciales) y en la intermunicipalidad voluntaria, por la subsidiariedad y por una reforma constitucional que aborde el problema territorial íntegro en nuestro país.

**ABSTRACT:** 42 years after the approval of the Spanish Constitution, more than 35 years after the entry into force of the LRBRL of 1985, after more than 7 years of the LRSAL and given 10 judgments of the Spanish TC on the latter, we find ourselves in an ideal time to take stock of the local Spanish plant. We have treated this research as a chronic patient (because nothing else is the local plant in our country), in need of recognition, diagnosis and treatment. We have analyzed, in the first place, how the historical acts on the local regime in Spain always maintained the local Spanish map; we have described, in second place, the current local plant and induced as its main characteristic its eminently rural character, with predominance of mini municipalities, very disseminated and with low population density. Finally, in the third place, we consider that the reform of the local plant must start from the certain premise of maintaining the municipalities inherited from the past, although improving their regulation. Because the problem is not the mini municipalities, but the excess of autonomic regulation and lack of legal differentiation. The reform of the local plant is, therefore, certainly necessary in relation to many aspects of local life: the regulation of minimum services; the rejection of the exercise of improper competences insufficiently financed; the necessary reduction of the instrumental administration, of the ordinary costs, of the number of councilors and of their

---

1 Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0807-504>

salaries; the appropriate differentiation of their competences and structures, etc. To do this, we bet on the supramunicipality (centered on provincial structures) and voluntary intermunicipality, subsidiarity and a constitutional reform that addresses the entire territorial problem in our country.

PALABRAS-CLAVE: Planta local; municipios; Ley 27/2013; provincias; descentralización; subsidiariedad.

KEYWORDS: Local plant; municipalities; 27/2013 Act; provinces; decentralization; subsidiarity.

## INTRODUCCIÓN

El estudio de la planta local es un tema clásico entre los especialistas en régimen local en España, intensamente tratado por los estudiosos del Derecho público (Administrativo y Constitucional sobre todo, y en menor medida Financiero) y abordado sistemáticamente por nuestra legislación histórica de régimen local desde hace dos siglos, con diferente suerte... y aún no resuelto. Llevamos 200 años de debates sobre la planta local, desde la Constitución de 1812: Javier de Burgos, Adolfo Posada, Antonio Maura, Fernando Albi... Recordemos ahora una cita de D. Manuel Colmeiro, que inspira esta investigación<sup>2</sup>.

Y es que, efectivamente, el municipio ve cómo surge desde el s. XV un poder omnímodo (el Leviatán, en palabras de Hobbes), que le supera y atrae hacia sí toda competencia y caudales, pero al que necesita para ser protegido y tutelado. En esa doble relación de ente previo pero, a la vez, necesitado de tutela por el Estado radica la grandeza y la tragedia de los municipios pues esa necesidad le supone un dogal cuando el Estado y las CC.AA. fagocitan sus competencias propias y reducen su autonomía local a un mínimo simbólico.

En el concepto de “planta local” hay un elemento puramente taxonómico (el mapa local) y otro de reflexión jurídica, que incluye la descripción de las entidades que conforman la Administración local, su tipología, características y distribución, pero en el que se deben integrar también, para no quedar en un mero estudio de museo, su mayor o menor

---

2 “Los pueblos, aún más que las provincias, tienen una vida propia y otra vida común a la nación, como parte integrante de ella o unidad elemental del estado. A esta necesidad de gobierno fundada en la naturaleza, júntase la fuerza de la tradición o la costumbre antigua de regirse con independencia del poder central, que si hoy no debe mantenerse de todo en todo, porque no sería compatible con la existencia colectiva derivada del principio y sostenida por el sentimiento de la nacionalidad, debe a lo menos respetarse en cuanto lo permita la concordia de los intereses generales y municipales.” (COLMEIRO, M., *Elementos de Derecho Político y Administrativo de España*, 3. ed. corr. y aument., Imprenta de F. Martínez García, Madrid, 1870).

adecuación al territorio y geografía nacionales y a la población que la habita, así como los elementos estructurales que permitirían una mejor prestación de los servicios públicos<sup>3</sup>. Y el estudio de su eficacia, eficiencia y racionalidad, así como de las competencias asignadas (CARBONELL PORRAS, 2013: pág. 19).

Tras 40 años de Constitución española, reguladas las bases del régimen local en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), pasado el sarampión del fallido “blindaje constitucional” de la supuesta competencia exclusiva de las CC.AA. sobre régimen local llevado a cabo por algunos de los nuevos Estatutos de Autonomía de la VIII Legislatura, transcurridos más de cinco años desde la entrada en vigor de la decisiva Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) y recaídas ya diez sentencias del TC que han juzgado su validez constitucional, nos encontramos en un momento privilegiado, jurídicamente hablando, para realizar unas reflexiones serenas sobre la planta local en España, que partiendo de la realidad de la distribución poblacional y municipal española, y comprendiendo su tipología, etiología y realidad histórica, intenten enumerar algunas pocas conclusiones y soluciones objetivamente válidas.

Trataremos el tema como se trata a un paciente enfermo crónico desde hace años, que necesita, por tanto, en primer lugar, un reconocimiento; luego, el diagnóstico; finalmente, un tratamiento. Es por eso por lo que dividiremos esta investigación en tres partes: pasado, presente y futuro.

## II – ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO DE NUESTRO PASADO?

La planta local en España está muy condicionada por la gran extensión del país (el segundo más grande de Europa después de Francia) y su escasa población (46 millones de habitantes), hechos derivados tanto de razones geográficas (su aislamiento peninsular, su orografía montañosa y su clima extremo) e históricas (ocho siglos de invasión musulmana, la subsiguiente prolongada reconquista y la dificultosa repoblación del territorio, seguidas por una constante sangría de población hacia América, África y Asia como

---

3 Abundando en ese segundo elemento, algún autor ha definido la planta local como “la adecuación de la administración local a las características del asentamiento de la población, al objeto de prestar servicios públicos en condiciones eficientes” (DÍAZ LEMA, 2014: pág. 118).

consecuencia del descubrimiento y del establecimiento de colonias en tres continentes). Algo similar le ocurrió a nuestra nación hermana, Portugal.

El mini municipalismo, la baja densidad de población y las grandes distancias entre núcleos habitados (asentamientos diseminados) son características endémicas de nuestro país que, evidentemente, se han plasmado en su planta local y en su distribución político-administrativa.

Es en la *Edad Media*, época denostada por una determinada historiografía iluminista como oscura y fatídica, cuando florecen los municipios por toda Europa, al calor de las libertades otorgadas por los monarcas y de los estudios universitarios creados por la Iglesia católica, germen de una futura burguesía compuesta por profesionales liberales y menestrales. No le faltaban motivos al hombre medieval para pregonar que «el aire de la ciudad hace libre» (*Die Stadtluft macht frei*).

Huyendo de la dureza del campo y de la servidumbre a los señores feudales, el municipio se convierte en un ámbito político adecuado para el progreso de las artes, del comercio y del trabajo autónomo. No se trata aún de la emigración global del campo a la ciudad que se produciría en el s. XIX, con ocasión de la revolución industrial, pues la inmensa mayoría de la población en España en estos momentos sigue siendo rural y siente un fuerte apego a la idiosincrasia de sus alfores, señoríos, parroquias, barrios, caseríos, lugares, anejos, anteiglesias, aldeas, cortijadas... y el variado resto de asentamientos, cada uno con su régimen jurídico, sus territorios, fronteras y fiscalidad propios. Pero es un anticipo de ella.

Las monarquías, aún débilmente asentadas, necesitan sobresalir por encima de los señores y nobles de su reino. El *primus inter pares* se consolida en las ciudades, en contraposición a lo que ocurre en los pueblos, dominados por aquéllos.

Los fueros fueron en España el instrumento jurídico adecuado no solo para fidelizar a sus súbditos mediante la concesión de libertades, sino para fijar la población tras la reconquista cristiana, casi siempre amenazada en las zonas de frontera con los musulmanes<sup>4</sup>.

---

4 Esos fueros recaen sobre asentamientos que previamente habían sido romanos, luego visigodos, posteriormente musulmanes y que, finalmente, tras ser recuperados por los diferentes reinos cristianos peninsulares, se constituyen en municipios de régimen común tras la Constitución de 1812. Los municipios deben sus competencias al Estado: pues los fueros y las ordenanzas municipales eran concesiones jurídicas a unas Administraciones que, eso sí, eran previas a él.

Las *revoluciones liberales*, en toda Europa, intentaron añadir ciertos elementos uniformizadores a este piélagos abigarrado de entidades locales tan variado, siempre bajo la égida de la intervención de un Estado cada vez más fuerte. Para los liberales, Estado y Administración local eran elementos en conflicto, portador de la luz y del orden el primero y del Antiguo Régimen la segunda<sup>5</sup>.

La abolición de los privilegios estamentales y las distintas desamortizaciones sufridas por la Iglesia y las manos muertas fueron los arietes de este nuevo lecho de Procasto. Algo bueno tuvo, sin embargo, el régimen liberal decimonónico: la consagración del principio representativo (que no democrático aún) y la erección de un régimen funcional local de tipo germinal basado en el mérito y capacidad, que acabara con el oprobio de la venalidad de los cargos. Nacen también las Diputaciones provinciales como instrumento de control del Estado sobre los municipios.

Es importante recalcar que, en la Edad Media, esos municipios alcanzaron cotas de libertad superiores a las que detentaron en el Estado absoluto y luego en el liberal que nace en s.

XVI. Así, el corregidor, figura clásica de los municipios castellanos, se ve reforzada a partir del s. XVII. Posteriormente, Felipe V aumentó el control económico del Estado sobre las haciendas locales. El corregidor se alza supramunicipalmente en forma de corregidurías, parecidas a las intendencias francesas. Los corregidores eran una institución de intervención monárquica en los municipios, nacidos en el s. XIII en la Corona de Castilla y extendidos luego a toda España. Pero no debemos pensar en ellos solo como una figura de tutela sino también de garantía, pues eran muchos los casos en que los caciques y nobles locales abusaban de su poder, reclamando la vecindad la ayuda y corrección por parte del corregidor.

Con Carlos III siguieron creciendo los poderes del corregidor, que se imponen claramente a los regidores municipales (cargo perpetuo). Ese poder real en los municipios era contrarrestado con la participación directa de los vecinos bajo la forma de dos Diputados del común (de extracción

---

5 El concepto jacobino de Estado puede resumirse así: la Administración activa es la del Estado y la Administración local debe someterse porque es un nicho de caciquismo y de oscurantismo, por lo que debe suprimirse el variado panorama local del Antiguo Régimen, uniformizando el régimen local español y garantizando la igualdad de los españoles con independencia de su lugar de residencia (MELLADO RUIZ, 2014: pág. 43), porque lo contrario se opone al progreso y las luces.

libre, sin estamentos) en municipios de menos de 2.000 hab. y de un síndico personero (sin voto).

La *Constitución de 1812* sustituyó a los corregidores por los alcaldes. Los liberales patriotas sabían que un Estado fuerte no se construye interviniendo los municipios sino construyendo entidades locales fuertes, aunque controladas desde Madrid. Por eso los arbitrios y las ordenanzas requerían aprobación por las Cortes.

Fue creado también un régimen electivo representativo, de forma que cesaron los cargos perpetuos y los corregidores. Y en un primer intento de ahorrar el mini municipalismo hispano – a la postre baldío – se constituyeron Ayuntamientos solo donde hubiere más de 1.000 almas (art. 310), aunque dejando abierta la puerta a hacerlo en núcleos de población menores (“en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya”), asignándoles igualmente término municipal. Y así, posteriormente, por presiones políticas, se tuvo que permitir la constitución de Ayuntamientos en núcleos con población inferior, por Decreto de las Cortes generales de 12 de mayo de 1812 (COSCULLUELA MONTANER, 2013: pág. 12)<sup>6</sup>.

El control municipal por parte del Estado se realizaba también en la Constitución de 1812 por las diputaciones provinciales (art. 325), gobernadas por un jefe superior o político, nombrado por el Rey, pues los ayuntamientos estaban subordinados a las provincias, a las que rendían cuentas. Al jefe superior le ayudaban el intendente y siete individuos elegidos por los electores de los distintos partidos judiciales que componían la provincia.

En la época liberal los Ayuntamientos no ejercían competencias impropias. Si siquiera transferidas o delegadas. Se limitaban a su círculo de intereses puramente local. No existió una descentralización del poder central a los ayuntamientos o provincias. De hecho, la regencia de la reina María Cristina abundó en ese centralismo.

La división provincial de Javier de Burgos, de 1833, sigue siendo prácticamente la misma que en la actualidad, realizada de forma realista y no artificiosa pues estaba basada en los viejos reinos y en las ciudades con representación en Cortes. El criterio de extensión se basaba en que

---

6 De la Constitución de Cádiz surgieron finalmente tantos ayuntamientos como pueblos, lo mismo que ocurrió en la Francia revolucionaria. Así, en 1842 había 11.500 municipios en España (SGT DEL MAP, 2008).

cualquier español de una provincia pudiese llegar en un día a la capital de la misma, lo que explica que provincias más montañosas sean menores, y las más planas, de mayor extensión.

Ese centralismo continuó con las *Leyes municipal y provincial de 1845*, tras la mayoría de edad de Isabel II y la primera restauración borbónica: con ella, los alcaldes de capitales eran nombrados por la Reina Isabel II (por 2 años), que podía nombrar también donde quisiese alcalde-regidor (cargo de duración ilimitada). El jefe político provincial podía suspender ayuntamientos, alcaldes y concejales. Y los electores eran solo los mayores contribuyentes de cada municipio.

La revolución liberal de 1868, dio lugar a la *Constitución de 1869*, en la que los municipios detentaban, por fin, una especie de autonomía administrativa, económica y política, si bien no expresamente declarada, sino derivada de su competencia para gobernar, dirigir y gestionar sus intereses peculiares (arts. 37 y 99.1). Sus competencias serían atribuidas por leyes estatales. En continuidad con ello, la *Ley municipal y provincial de 1870* establecía el sufragio universal local y liberaba a las provincias, en mayor grado, de los gobernadores civiles. Como se ve, el sistema local ya se parecía mucho al actual.

La *Constitución moderada de 1876* conservó la autonomía local (art. 84, 1º). Se mantuvo también el sufragio como forma de elección de los ayuntamientos, si bien de modo censitario. Conforme a la *Ley municipal de 1877*, a los alcaldes de los pueblos más importantes los elegía el Rey, normalmente entre los concejales electos por los vecinos. El Rey podrá nombrar de entre los Concejales los Alcaldes de las capitales de provincia, de las cabezas de partido judicial y de los pueblos con más de 6.000 habitantes. Sin embargo, el Alcaide de Madrid era de libre nombramiento por el monarca. Con ello se mantiene el control real de los municipios.

En 1924 se aprueba el *Estatuto de Calvo Sotelo* (1924). Calvo Sotelo era un joven y prestigioso jurista español, abogado del Estado, y a la sazón Director General de Administración Local con Primo de Rivera, que, para realizarlo contó con el apoyo de su paisano y Catedrático de Derecho Administrativo Jordana de Pozas. En el Estatuto, muy correcto técnicamente, se asienta la elección democrática por sufragio universal de dos tercios de los concejales. Podían votar los varones mayores de 23 años – rebajándose en dos años la edad de voto anterior – y las mujeres que reunieran determinados

requisitos, como no estar casadas (también eran elegibles), lo que es un antecedente directo del sufragio femenino que instaurará la II República.

Las localidades menores de 1.000 habitantes funcionarían en régimen de concejo abierto, lo que en realidad suponía que el régimen de concejales y alcalde era porcentualmente extraordinario. También se preveía la creación de un cuerpo de secretarios municipales y se permitían los referéndums y los concejales corporativos. Para evitar los excesos parlamentarios se limitaban las sesiones a 30 al año (ya era mucho) y para los demás asuntos ordinarios se creaba la Comisión permanente. (GARCÍA ROJAS, 2002: págs. 33 y 34).

Copiaré abajo un párrafo de su Exposición de Motivos, llenos de sonoridad y con un sabor añejo muy atractivo porque lo que dicen es perfectamente sostenible y deseable aún hoy en día<sup>7</sup>.

Los ayuntamientos disponían así, de nuevo, de plena autonomía para desarrollar sus asuntos propios, pero la gran novedad del Estatuto es la positivación de una lista de competencias exclusivas, que podían ejercitar en el marco de la ley: así, la política urbanística, de infraestructuras y de servicios públicos... hasta un total de 31 competencias... y en cuanto a su financiación, el Estado les cedería determinados tributos y arbitrios. Pero las elecciones no llegaron nunca a celebrarse por la inestabilidad política de la Dictadura de Primo de Rivera.

A nivel provincial, el *Estatuto provincial de 1925* superó por fin la concepción de la provincia como circunscripción estatal, se les atribuyen competencias propias y se las desvincula del Gobernador civil, considerándola

---

7 “... el Estado, para ser democrático, ha de apoyarse en municipios libres. Este principio, consagrado por la ciencia política, tiene oportuna aplicación actual a nuestro país, porque para reconstruirlo sobre cimientos sólidos no basta demoler caducas organizaciones, secularmente acogedoras del feudalismo político; necesitase, además, oxigenar la vida municipal, dando a las corporaciones locales *aquella dignidad, aquellos medios y aquel alto rango que les había arrebatado una concepción centralista, primero, y un perverso sistema de intromisión gubernativa, más tarde*. El Gobierno acomete la magna empresa lleno de fe en la vitalidad del pueblo español y en sus virtudes cívicas, y no amengua su confianza el espectáculo bochornoso que ofrecían muchos de nuestros ayuntamientos, porque en la inmensa mayoría de los casos la *mala administración* no era debida a los de abajo, sino a *los de arriba*. La ponzoña política prendió en muchas villas y aldeas, y desde ese momento *los concejales eran, antes que nada, secuaces de un partido y servidores de una consigna generalmente sectaria*. De ese modo fue borrándose poco a poco el más leve hábito de ciudadanía en comarcas enteras, sojuzgadas dictatorialmente por una mesnada o un *caudillo político influyente*. El fenómeno tenía que concluir en un desastre: no otra cosa fueron las *camarillas turnantes*, y en ocasiones amorales, enseñoreadas de la vida municipal...El Municipio español, cuna de ingentes libertades públicas, es institución histórica de los más altos prestigios. *Su esplendor señala el más alto alcanzado por la nación; su decadencia coincide con la del Estado*. No es despreciable la enseñanza que arroja ese paralelismo, de singular elocuencia... Ese criterio de autonomía impone otro: el de máximo respeto a la realidad social. *El Municipio, en efecto, no es hijo del legislador: es un hecho social de convivencia, anterior al Estado anterior también, y además superior, a la ley.*»

entidad local. Y le dedica un Libro Completo del Estatuto, el III, a la región, a la que entiende correctamente como suma de municipios, no de provincias, y no como un ente necesario, sino contingente, que habría de surgir allí donde hubiese voluntad de constituirlos, como un ente para conseguir una mayor descentralización y autonomía. Podrían concederse a la Región las facultades que el Estatuto confiaba a las Diputaciones provinciales y las relativas a fines o servicios del Estado que, sin ser consubstanciales con su soberanía, tuviesen órbita regional (art. 308).

Por cierto, en esa regulación se inspiraría la *Constitución de 1931* para crear su estado integral, aunque a la postre permitiría ir más allá, pues acabó permitiendo que los Estatutos de Autonomía aprobados (Cataluña en 1932 y País Vasco en 1936) reconociesen Parlamento a las regiones catalana y vasca, como consecuencia del carácter político de las mismas (art. 11.1 Constitución de 1931). La Constitución, además, le otorgó a las regiones la competencia para regular el régimen local, por defecto, al no ser una materia de exclusiva competencia del Estado (art. 16).

A la Constitución republicana de 1931 siguió la *Ley municipal de 1935*, elaborada por los partidos conservadores: se les confiere autonomía administrativa, una suerte de competencia universal en el marco de la ley para gobernar, fomentar, dirigir y administrar sus intereses locales y competencias propias (art. 101), se mantiene el sufragio universal (art. 73), como con Estatuto de 1924 y se crea la Escuela de funcionarios de la Administración local (art. 198 y ss.) para formar y extraer a secretarios e interventores, lo que no se plasmaría hasta la creación, ya en el régimen de Franco, (1940), del Instituto de Estudios de Administración Local.

La *Ley Bases de 1945* y el *Texto articulado y refundido de 1955* volvieron a controlar el nombramiento de los alcaldes, que pasa a manos del Ministerio de Gobernación allí donde los municipios tuviesen más de 10.000 hab., o del Gobernador civil en el resto. Como ocurría en el s. XIX, el Gobernador civil era presidente nato de las diputaciones y se imponía a su presidente.

En democracia, las primeras elecciones municipales se celebraron en 1979 y la LRBRL quedó aprobada en 1985, mientras que la Ley de Haciendas locales es de 1988. En ellas se recogieron todos los avances producidos en materia de régimen local en los últimos dos siglos.

Como se ha visto, a cada cambio político en España durante los siglos XIX y XX seguía una Constitución propia y una Ley municipal y provincial

ad hoc, lo que ha impedido la estabilidad institucional y jurídica necesaria para que la vida local mejorara.

Pero una cosa clara podemos extraer como conclusión: que, como ha recordado entre nosotros CALONGE VELÁZQUEZ (2015): pág. 2: que *todas las leyes de régimen local en España en los últimos dos siglos han partido de la conservación de los municipios existentes y no han abordado directamente nunca la posible reducción del minifundismo municipal en nuestra patria*<sup>8</sup>.

No podemos hablar de izquierdas o derechas en los avances democráticos a favor de la autonomía local, pues leyes conservadoras como el Estatuto de Calvo Sotelo, la Constitución moderada de 1876 o la Ley municipal de 1935 consolidaron la autonomía local y provincial, el sufragio universal o la lista de competencias exclusivas. El intervencionismo ha sido propio de la monarquía liberal nacida con la Constitución de 1812, (tanto de conservadores como de progresistas) y del régimen de Franco.

### III – DESCRIPCIÓN DE LA PLANTA LOCAL EN ESPAÑA EN LA ACTUALIDAD

#### 1 HASTA LA LRSAL

La CE 1978 reconoce la autonomía de los municipios y provincias (arts. 137, 140 y 141) y la LRBRL de 1985 les atribuía a los primeros una competencia universal en los asuntos de su incumbencia en su art. 25.1 (en sintonía con la CEAL, 1985) y a las segundas una competencia vicaria general de asistencia y ayuda a aquéllos (arts. 31.2, a) y 36.1, a) y b)). Aunque ya veremos que desde la LRSAL ya no existe esa competencia universal municipal, mientras que, en compensación, el papel de las provincias se ha reforzado considerablemente<sup>9</sup>.

La conformación de la planta local no es una decisión exclusiva del Estado, pero, efectivamente, es el Estado quien regula por la vía del

---

8 Así se expresaban, por sólo citar algunas, enumera el autor, el Real decreto de 23 de julio de 1835, para el arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino; las leyes de organización y atribuciones de los Ayuntamientos de 1840 y 1845, la Ley de Ayuntamientos de julio de 1856 o también la Ley municipal de 31 de octubre de 1935, que reconocía a todos los municipios que existiesen a su promulgación.

9 Art. 25.1 LRBRL: El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

Art. 4.2 CEAL: 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.

art. 149.1. 18<sup>a</sup> CE los elementos básicos de la planta local, fundamentalmente de los entes locales constitucionalizados (municipios, provincias e islas), si bien no puede cerrar su regulación porque le compete a las CC.AA. su desarrollo<sup>10</sup>.

Más densamente puede regular la planta por la vía del art. 149.1.14<sup>a</sup> en materia de financiación de la Administración local, a la que financia mediante transferencias salidas de los impuestos estatales a esas Administraciones, pero no, por ejemplo, a las comarcas, que son de regulación autonómica.

También puede el Estado ampararse en ambos títulos competenciales a la vez para reclamar la regulación de esta materia (STC 233/1999).

El TC ha confirmado al Estado la competencia básica para regular la planta o mapa local (STC 41/2013):

- “El art.149.1.18<sup>a</sup> CE le permite al Estado regular “los elementos que permiten *definir el modelo municipal común, entre los que se encuentran el territorio, la población y la organización*”; y, por tanto, sí son competencia suya las medidas de fomento de la fusión de municipios. A las CC.AA. les compete la alteración de términos municipales (art. 148.1, 2<sup>a</sup> CE).
- Recordando el Fdto. Jco. 5<sup>o</sup> de la STC 103/2013, cuando dijo que: “corresponde al Estado optar, de entre los posibles, por un determinado modelo municipal”.
- “Según se ha razonado ya, el art. 137 CE establece una estructura territorial compuesta conforme a la que los entes locales no están exclusivamente integrados en el nivel autonómico. *En consonancia con ella, el sistema constitucional adjudica al Estado un relevante papel en la configuración del mapa local, además de a las Comunidades Autónomas y, en alguna medida también, a las propias entidades locales*”.

---

10 También puede usar ese título para regular sobre las haciendas locales, pero solo cuando su regulación suponga introducir modificaciones generales en su régimen jurídico o cuando se dicte en garantía de la autonomía local (STC 233/1999). Como ha dicho HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, 2008: pág. 48, glosando este último precepto, “la interacción entre los principios de autonomía, de proximidad y de subsidiariedad conlleva que las instancias más inmediatas a los ciudadanos dispongan de las máximas competencias posibles, en cuyo ejercicio no debe inmiscuirse ningún otro poder, salvo que por razones de eficacia resulte imprescindible confiarlo a entidades territorialmente superiores”.

- “Las técnicas organizativas y los instrumentos de cooperación forman parte, de entrada, de la potestad de auto organización local y de las competencias sobre régimen local que tienen atribuidas las Comunidades Autónomas. No obstante, al reseñar la doctrina constitucional (Fdto. Jco. 5º de esta Sentencia), hemos razonado igualmente que *el art. 149.1.18 CE puede dar cobertura a una legislación básica estatal que incida sobre los entes locales con autonomía constitucionalmente garantizada, que proyecte los principios de eficacia, eficiencia y estabilidad presupuestaria sobre el régimen local o que articule una ordenación básica de las relaciones interadministrativas de cooperación*”.
- “Comoquiera que respecto de la planta local dispone de una competencia básica...”.

La LRBRL ha distinguido entes locales territoriales (municipios, provincias e islas) y no territoriales (comarcas, entidades locales menores ya existentes, áreas metropolitanas y mancomunidades, ex art. 3) pero ha permitido, hasta la LRSAL, un amplio margen a la segregación municipal de acuerdo con la legislación autonómica, lo que ha contribuido a la mayor atomización del mapa local.

En efecto, los municipios se fueron reduciendo desde 1842 hasta 1978 en más de 4.000, partiendo de los 11.500 existentes tras la CE de Cádiz de 1812 (SGT DEL MAP, 2008). Desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978 y la aprobación de la LRBRL ha aumentado el número de municipios en España porque se han favorecido las segregaciones municipales<sup>11</sup>.

Se han aprobado desde entonces algunas modificaciones de la LRBRL y otros documentos que han acabado afectando a la planta local en mayor o menor medida. Así:

- El Pacto local: (1996), que, sobre la base del principio de subsidiariedad, motivó el traspaso de competencias desde las CC.AA. a los municipios y abogaba por una mayor financiación de éstos<sup>12</sup>.

---

11 *De hecho, entre 1980 y 2013 se han creado 99 nuevos municipios. Ahora tenemos 8.124, según el Registro de Entes locales (<http://ssweb.seap.minhap.es/REL/>), consultado el 12 de septiembre de 2018.*

12 Hoy estamos más que nunca ante la necesidad de llegar a diecisiete nuevos “pactos locales”, residenciados en cada una de las CCAA, que son las que realmente tienen las competencias que más necesitan ser descentralizadas a nivel local (por medio de leyes sectoriales de atribución), si bien, tras la LRSAL, con el requisito añadido de que exista una previa transferencia económica y sostenibilidad financiera.

- La Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y en materia de aguas: introdujo cambios importantes en las atribuciones del Alcalde y del Pleno de la Corporación. Se creó el conflicto en defensa de la autonomía local ante el TC. Se incrementaron las funciones ejecutivas del Alcalde y se establecieron, de modo claro, las propias de control del Pleno. Se introdujeron medidas relativas al funcionamiento de las Comisiones Informativas y se prescribió su existencia en todos los municipios de más de cinco mil habitantes. Se expandieron, a su vez, las atribuciones de los presidentes de las diputaciones provinciales<sup>13</sup>.
- La Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la LOREG, que modificó el art. 29 LRBRL para eliminar la obligación de que los municipios de menos de 100 habitantes funcionaran automáticamente en régimen de concejo abierto, pasando al régimen general los que lo quisieran, con tres concejales. Esta medida impidió su supresión por parte de la legislación autonómica.
- La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (también llamada Ley de grandes ciudades).
- El Libro Blanco para la reforma del gobierno local (2005): en la línea del pacto local, abogaba por una mayor descentralización de competencias. Parte de sus postulados se ha integrado en las leyes autonómicas de régimen local y a los nuevos Estatutos de Autonomía, en materias atinentes a la suficiencia financiera de los entes locales, a la defensa de la autonomía local, o a la transferencia y delegación de competencias de las CC.AA. a las entidades locales.

Recientemente, el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración

---

13 Estas medidas de carácter orgánico vinieron acompañadas por otras que llevaban a cabo modificaciones de carácter más puntual: la agilización del procedimiento de aprobación de las ordenanzas, el establecimiento de criterios para la actualización de los regímenes especiales de Madrid y Barcelona, etc.

Local con habilitación de carácter nacional, que desarrolla la LRSAL, ha aumentado la posibilidad de libre designación para ellos en municipios de más de 75.000 hab., lo que supondrá que quedarán más fácilmente alineados ideológicamente.

A la vista de estos cambios, considero que la LRBRL debería modificarse con una mayoría cualificada (absoluta), como ocurre con la LAULA andaluza, de forma que se dé una mayor estabilidad a la planta local y solo por importantes consensos parlamentarios pueda tocarse la planta local.

*En resumen, la situación de partida de la planta local en España, según el Registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, es la siguiente: existen un total de 8.124 municipios de los que tan sólo 145 cuentan con más de 50.000 habitantes; 4.873 tienen menos de 1.000; 3.787 no llegan a 500 y 470 ni siquiera a 50. Nuestra administración local es, cuantitativamente, rural. A lo que hay que sumar 3.721 entidades de ámbito territorial inferior al municipio; 41 diputaciones provinciales (38 provincias de régimen común y 3 de régimen foral); 1.024 mancomunidades (225 solo en 1986); 4 entes metropolitanos (pese a que el número de aglomeraciones urbanas es mucho mayor): Barcelona, dos entidades sectoriales en Valencia, y, más recientemente, un área metropolitana en Vigo); 83 comarcas (las catalanas, fallidas, y no se explica por qué en Aragón se han constituido existiendo las provincias); así como 11 islas con 4 Consejos Insulares y 7 Cabildos; 1.194 organismos autónomos; 58 entidades públicas empresariales; 1.505 sociedades mercantiles; 34 agrupaciones de municipios, además de consorcios, agrupaciones, etc.<sup>14</sup>.*

*Spain is different.* Es el segundo país de la UE en extensión pero el quinto en población. Densidad de población en España: 92 hab/km cuadrado. Y Portugal: 112 hab/km. cuadrado<sup>15</sup>.

---

14 España es el tercer país de Europa en número de municipios, con 8.124 frente a 98 de Dinamarca, 466 de Reino Unido o 325 de Grecia. La media de habitantes por municipio es de 5.754 (siendo 5.000 el mínimo recogido en la LRBRL para que un Ayuntamiento preste algunos servicios mínimos obligatorios), frente a los 56.000 de Dinamarca o los 136.000 del Reino Unido. Sólo cuatrocientos municipios españoles superan una población de 20.000 y casi 5.000 tienen menos de mil habitantes. Japón redujo en la década pasada un 40% de sus municipios (JIMÉNEZ ASENSIO, 2012).

15 Muy lejos de los 229 de Alemania, los 201 de Italia, los 371 de Bélgica, los 504 de los Países bajos o los 270 del Reino Unido. Sufrimos despoblación rural y aglomeración urbana. El 95% de nuestros municipios tienen menos de 20.000 hab. Y otro dato: el 84% de nuestros municipios tiene una población inferior a 5.000 hab. (DELGADO RAMOS, 2017).

TABLA I. AYUNTAMIENTOS EN PAISES DEL SUR DE EUROPA

País	N.º municipios	Media habitantes por municipios	% menores 5.000 habitantes
Grecia	325	34.302	0
Italia	8.010	7.588	71
Francia	36.529	1.832	95
España	8.119	5.766	98,69

Desde 2007, 5.187 municipios han perdido población, pero eso no solo se debe a la emigración sino a la crisis demográfica en España. La movilidad personal nos permite hoy en día acceder a sanidad, educación o cultura en pocos minutos por medio de los transportes y vías de transporte existentes, lo que no ocurría en el s. XIX y buena parte del XX. E internet nos permite recibir muchos servicios sin necesidad de desplazamiento: trámites burocráticos o acceso a la información. Las nuevas tecnologías son aliadas imprescindibles de una buena política de descentralización o desconcentración (SÁNCHEZ SÁEZ, 2005: pág. 153). En este sentido, las fusiones o eliminación de municipios son hoy menos necesarias que en el s. XIX o incluso que en el s. XX.

(MARTÍNEZ DE LA CASA RODRÍGUEZ, 2016)

## **2 LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL (LRSAL)**

Se trata de la mayor reforma realizada en la LRBRL hasta la fecha, por extensión e intensidad. Y, desde luego, ha sido la ley que más intenciones tenía, desde que se conoció su anteproyecto, de transformar la planta local española, intenciones que finalmente han quedado muy diluidas, tras el Dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio de 2013 (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-567>) y su tramitación en el Parlamento.

Por la vía de usar los dos títulos competenciales del Estado a la vez (arts. 149.1, 18ª y 149.1, 14ª CE) el legislador estatal básico ha incidido fuertemente en la regulación de los informes de sostenibilidad y control de cuentas a déficit cero en la Administración local, así como en el coste de la prestación de los servicios públicos, la coordinación de las Diputaciones provinciales respecto a la prestación de dichos servicios en los municipios inferiores a 20.000 hab., la limitación de los sueldos, del personal eventual y del número de concejales, la posible supresión de entidades locales menores o la prohibición de creación de nuevas.

Comenzaremos comentando las cosas buenas que, a nuestro juicio, ha traído la ley:

- a. Reducción del déficit público local (art. 135 CE y LO 2/2012, de 27 de abril): era perfectamente alcanzable el déficit cero en la Administración local, porque ya era muy bajo, incluso en plena crisis económica. España había llegado al 11.2% de déficit en 2009 pero no por culpa de las corporaciones locales. Es cierto que ni el Estado ni las CC.AA. se hacían cargo del déficit ni la deuda de los municipios (responsabilidad fiscal exclusiva de los entes locales), ex art. 8 LO 2/2012, razón por la que las Corporaciones Locales debían mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario (art. 11 LO 2/2012), pero debería haberse apretado más las tuercas del déficit también al Estado y a las CC.AA., a las que la LO 2/2012 les otorgó más cancha.
- b. Clarificación de las competencias propias de los municipios, bajo el principio “una Administración, una competencia”. Esto implica la prohibición a los municipios de asunción de competencias impropias: los municipios no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada. Hasta ahora lo hacían porque les era rentable electoralmente, de cara a los vecinos. Pero muchos de ellos, a costa de empeorar la calidad del ejercicio de sus competencias propias o la calidad de prestación de sus servicios obligatorios. Por tanto, desde la LRSAL solo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública (duplicidad). Sólo cuando se presten de manera sostenible los servicios públicos obligatorios se podrán prestar otros servicios<sup>16</sup>.

---

16 Véanse los requisitos en el art. 7.4, que están pensados cuando esa competencia impropia ya está asignada a la C.A. o al Estado, pero que ignora que existen competencias no atribuidas expresamente a ninguno de los dos sobre las que un Ayuntamiento podría tener la idea de iniciar la prestación de un servicio (por ejemplo, servicios lúdicos locales, guarderías de playa, etc.) o desempeñar una actividad, que deberían entrar dentro de la competencia municipal universal, si bien pasando por el tamiz de ser sostenible económicamente. Sobre esto volveremos después.

- c. Se establece que los puestos de trabajo en la Administración local y sus Organismos Autónomos serán desempeñados por personal funcionario (art. 92.2).
- d. Se limita el uso de autorizaciones administrativas para iniciar una actividad económica a los casos en los que su necesidad y proporcionalidad queden claramente justificadas (art. 84 bis. 3). Asimismo, se podrán suprimir los monopolios municipales que venían heredados del pasado y que recaen sobre sectores económicos pujantes en la actualidad si no se encontraban en superávit y no sanean sus cuentas (Nueva Disp. Adic. 9ª LRBR). Su nueva creación exigirá un informe del órgano estatal de competencia (Disposición Final primera LRSAL).
- e. Nos parece correcta la obligación de determinar el coste efectivo de los servicios que prestan las Entidades Locales a 1 de noviembre de cada año (art. 116 ter), de acuerdo con criterios comunes, y su remisión al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación. *Se trata de evitar que la elección de la forma de prestación de un servicio público local la determinen cuestiones ideológicas y no criterios objetivos de solvencia económica*<sup>17</sup>.
- f. Se ha impedido la participación o constitución de entidades instrumentales por las Entidades Locales cuando estén sujetas a un plan económico-financiero o a un plan de ajuste. En cuanto a las existentes que se encuentren en situación deficitaria se les exige su saneamiento y, si éste no se produce, se deberá proceder a su disolución. Por último, se prohíbe, en todo caso, la creación de entidades instrumentales de segundo nivel, que deben ser disueltas.
- g. Reforzamiento del papel de los interventores: la LRSAL le ha permitido al Estado fijar las normas sobre los procedimientos de control, métodos de aplicación, criterios de actuación y derechos y deberes de los interventores, y la generalización de la auditoría

---

17 La Orden 2075/2014, de 6 de noviembre, del MINHACy AP y la Resolución de la SG de Coordinación autonómica y local de 23 de junio de 2015 han establecido reglas de cálculo del coste efectivo de los servicios públicos. Sin embargo, no parece que las diputaciones provinciales estén realmente dando pasos en la propuesta de nuevas formas de prestación de servicios en los municipios de menos de 20.000 hab. (BARRERO RODRÍGUEZ, 2017: pág. 348).

cómo técnica (TRLRHL, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, arts. 213 y 218). El control interno de los organismos autónomos y de sus entes dependientes lo harán también los interventores. Podrán apoyarse en convenios con la Intervención General del Estado.

h. Refuerzo de las Diputaciones Provinciales<sup>18</sup>:

- *coordinando la prestación de determinados servicios en municipios con menos de 20.000 hab. (esto es, 7.717 municipios, el 95% del total – quizás hubiera sido deseable haberlo bajado a 10.000 hab.),* proponiendo su forma de gestión directa por la diputación provincial, o de forma consorcial o mancomunada, y siempre que sea aceptada por el propio municipio, para salvaguardar su autonomía local... Es cierto que al pasar del escalón municipal al provincial, la elección de la forma de prestación de los servicios supone una reducción de la legitimidad democrática (GIFREU FONT, 2017: pág. 195) y es por eso por lo que proponemos que se cambie la forma de elección de los diputados provinciales a una forma de elección directa por elecciones.

¿Podría la diputación provincial proponer una prestación directa por medio de empresa interpuesta? Sí podría, porque el art. 26.2 dice textualmente que se podrían proponer “otras fórmulas”; y permitiendo solo la asunción por el Ayuntamiento cuando sea más barato. *Aquí, por “otras fórmulas” cabría pensar también en la prestación externa mediante contratos con empresas privadas.* Pero la constitución de nuevos consorcios y mancomunidades

---

18 Considero positiva este reforzamiento de la relación privilegiada Diputación-municipio que ha traído la LRSAL, que es la consecuencia positiva de entender, como hace el art. 3 y ss. de la LAULA, que municipios y provincias integran un mismo nivel de gobierno político, denominado “comunidad política local”, y que debe ser la provincia el ente de referencia de carácter supramunicipal (por ser Administración local), en defecto de la Comunidad Autónoma (ZAFRA VÍCTOR, 2011: págs. 91-99). Ello porque la administración local debe ser un “sistema” dotado de unidad y coherencia (GALÁN GALÁN, 2017: págs 407-408). Y es que la provincia ha sido considerada por la jurisprudencia constitucional como una entidad local intermedia que coopera con los municipios y coordina su actividad (SSTC 109/1998 y 172/1998). Eso explica también que cuando el Estado o las CC.AA. deleguen en dos o más municipios de la misma provincia una o varias competencias comunes, la Administración delegante podrá solicitar la asistencia de las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes para la coordinación y seguimiento de las delegaciones (el nuevo art. 27.2 LRBRL). Y dentro de la cooperación o “coordinación voluntaria” (así ha sido calificado por las SSTC 111 y 168/2016 y 45, 54, 93 y 107/2017) debe entenderse el papel coordinador de la provincia en la prestación de servicios de municipios de menos de 20.000 hab. del art. 26.2 LRBRL, puesto que cuenta para ello con el beneplácito del municipios afectado.

deberán pasar por el rubicón de la nueva Disp. Adic. 9ª LRBRL, por lo que es posible que no se recurra mucho a ellos.

- las diputaciones provinciales asumen ahora nuevas funciones complejas, como la prestación de servicios de recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.
- Dentro de esa potestad de coordinación cabe incluir también el nuevo art. 36.1, LRBRL, en que la Diputación Provincial puede controlar los costes de la prestación de los servicios públicos de sus municipios cuando considere que se pueden prestar a un precio menor.
- Y pueden incluir en los planes provinciales fórmulas de prestación unificada o supramunicipal (art. 36.2, a, párr. 2º).
- j. Reducción del número de concejales (y de su dedicación exclusiva) y de su sueldo (arts. 75 bis y ter): cuando el municipio tenga menos 5.000 hab. el salario de los miembros de las corporaciones locales no puede superar el 60% del sueldo de un Secretario de Estado (que es, aproximadamente unos 100.000 euros), es decir, los 40.000 euros/año<sup>19</sup>.
- k. Los municipios solo podrán prestar servicios no obligatorios cuando estén garantizados los obligatorios.
- l. Imposibilita de facto la creación de nuevos municipios: solo cabrá constituir nuevos municipios si el núcleo de población que quiere segregarse tuviere más de 5.000 hab., fuera financieramente sostenible, con recursos suficientes para cumplir sus competencias y cuando la calidad de los servicios que venía prestando no se resienta tras la segregación. Esta medida sí ha dado resultado pues ha frenado la tendencia de algunas CC.AA. de crear nuevos municipios (CARBONELL PORRAS, 2018: pág. 19)<sup>20</sup>.
- m. Las a los entes locales serán, como mínimo, por un plazo de 5 años. Con esto se consigue cierta permanencia, una financiación

---

19 Si tienen menos de 1.000 hab., los concejales no podrán recibir sueldos pero sí cobran dietas (CALVO VÉRGEZ, 2014).

20 La STC 108/2017 ha anulado la creación del municipio catalán de Medinyà, nacido con 866 hab., por no ser financieramente sostenible y no llegar a los 5.000 hab. requeridos por la LRSAL. Hasta ahora habían sido las CC.AA. las que establecían el mínimo de población para que naciera un nuevo municipio.

suficiente y se respeta mejor la autonomía local. Y se incluyen entre las materias que ahora son delegables algunas que antes eran impropias (y, por tanto, sin garantía de financiación externa) como educación, cultural, mujer, vivienda, sanidad y medio ambiente.

- n. El nuevo art. 86.1 LRBRL condiciona la *iniciativa empresarial económica* local a que sea sostenible financieramente y a que se estudie la oferta y la demanda para no afectar a la concurrencia ya existente en el mercado: es decir, si la sociedad ya presta un servicio, que no lo haga la Administración local. Y viceversa.
- o. Es bueno que se prioricen los convenios sobre los consorcios y solo se permita la erección de éstos cuando supongan una asignación más eficiente de recursos económicos (art. 57 LRBRL) y siempre que su constitución no ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del ente local y no gaste más de lo asignado: parece que estas prescripciones harán que ya no se constituyan tantos, pues muchos funcionaban mal o no tenían actividad. Con esto se evita crear personificaciones nuevas cuando fueren innecesarias<sup>21</sup>. Y parece correcto, en la misma lógica, darlo de baja si no está en equilibrio financiero y éste no se corrige (Disp. Adic. 9ª LRBRL).

Sin embargo, la LRSAL ha traído también consigo otros elementos que, en mi opinión, no son tan positivos. Enumeraré algunos de ellos:

- a. Para empezar, nos parecen desproporcionadas las causas que motivaron la aprobación de la Ley, pues ni el déficit ni la deuda de las entidades locales, globalmente considerados, fueron nunca altos, aún en los peores momentos de la crisis económica. El Estado español usó las exigencias de la UE como instrumento contra la Administración local, a la que usó como “chivo expiatorio” (JIMÉNEZ ASENSIO, 2012) de la crisis y como falsa bandera con la que calmar las tensiones de los mercados<sup>22</sup>.

---

21 No creo que estas limitaciones adjetivas conculquen la autonomía municipal (como considera TOSCANO GIL, 2015: pág. 12 de la versión electrónica) pues esa autonomía está limitada por los principios de eficiencia y estabilidad presupuestaria, como han dicho las SSTC sobre la LRSAL.

22 A nadie se le escapa que la LRSAL es consecuencia del Memorando de Entendimiento (firmado 24 de julio de 2012) acordado entre España y la UE que le exigía recortes y reformas administrativas a España a cambio de la financiación dada a España dentro de Acuerdo Marco de Asistencia Financiera (BOIX PALOP, 2016: pág. 1 de la versión electrónica).

Es cierto que entre 2007 y 2010 cuajó, con razón, entre la opinión pública la opinión de que las Administraciones Públicas en España habían contribuido a agravar la crisis económica, como actores principales con responsabilidad en el aumento de la deuda, por lo que, consecuentemente, también ellas debían ser parte de la solución (DELGADO RAMOS, 2017).

El volumen de deuda pública del conjunto de Administraciones Públicas, definida de acuerdo con el Protocolo sobre Procedimiento de déficit excesivo, no podrá superar el 60% del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea. Este límite se distribuirá de acuerdo con los siguientes porcentajes, expresados en términos nominales del Producto Interior Bruto nacional: 44% para la Administración central, 13% para el conjunto de Comunidades Autónomas y 3% para el conjunto de Corporaciones Locales (art. 13.1 LO 2/2012)<sup>23</sup>.

- b. La LRSAL ha acabado con la competencia universal del municipio pues ya no aparece la expresión “toda clase de... actividades y servicios...” en el nuevo art. 25.1. Y porque la LRSAL ha derogado el art. 28 LRBRL, que le atribuía al municipio la realización de actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad, y la protección del medio ambiente<sup>24</sup>.

La supresión del artículo 28 LRBRL significa, simplemente, que no queda garantizada en toda España la competencia «complementaria» general de los ayuntamientos, de forma que será cada Comunidad Autónoma la que podrá otorgar de nuevo esa competencia a sus entes locales en sus respectivas leyes de régimen local, como ya han hecho algunas CC.AA. En mi

---

23 Este porcentaje estaba ya a punto de cumplirse en 2011, fecha en que la deuda de las corporaciones locales era de solo el 5% de la deuda total del Estado español y su déficit era insignificante (CASTILLO BLANCO, 2016).

24 Como dice VELASCO CABALLERO, 2014: pág. 9: el art. 28 LRBRL tuvo un especial significado en aquellas Comunidades Autónomas que — por diversas razones — no han ejercido en plenitud algunas tareas del Estado social (educación infantil de 0 a 3 años; atención a dependientes y personas mayores, integración de inmigrantes, etc.) y, aunque haya sido ahora derogado, ello no deroga la existencia de cláusulas similares en la regulación local de algunas CC.AA.

opinión, no es malo que el municipio tenga esas competencias universales, derivadas de la CEAL. Es más, es una exigencia para que la autonomía local pueda ser considerada de carácter político, más que administrativo, como venimos propugnando desde hace años (SÁNCHEZ SÁEZ, 2008: pág. 135): lo que sí es necesario es que no asuma competencias o servicios que por sí mismo no pueda sufragar con sus ingresos, recurriendo a la deuda. *La iniciativa local universal debe existir, pero con este nuevo condicionante del art. 135 CE y de la LO 2/2012.*

Desgraciadamente, y creo que de forma contraria a la CEAL o al art. 28.2 de la Grundgesetz, el TC no ha opuesto el menor reparo a la supresión de la citada competencia general del artículo 25.1: “Los municipios no pueden apoyarse en el artículo 25.1 LBRL para entenderse autorizados a promover cualesquiera actividades y servicios relacionados con las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal» (Fdto. Jco.10º de la STC 41/2016).

Además, el art. 25.1 LRBRL se cierra con un inciso que confirma esa hermenéutica: “en los términos previstos en este artículo”, es decir, que el municipio solo podrá promover actividades y prestar servicios públicos dentro de las competencias propias atribuidas por el art. 25.2. (MEDINA GUERRERO, 2014: pág. 10). Como denota este autor, la LRSAL convierte en impropias competencias que antes eran atribuidas por las leyes estatales o autonómicas fuera del ámbito del art. 25.2, lo que puede ser bueno, porque esas nuevas competencias específicas deben pasar por la exigencia de incluir una financiación suficiente para su ejercicio por parte de los municipios; pero introduce una innecesaria confusión en la terminología pues, tradicionalmente, la doctrina denominaba como “propias” también a las competencias sectoriales atribuidas por las leyes estatales o autonómicas en materias ajenas al art. 25.2 LRBRL.

Esta STC 41/2016 es una anti-Sentencia Rastede, la famosa resolución del Tribunal Constitucional Federal alemán de 23 de noviembre de 1988, como ha dicho DÍAZ LEMA, 2016: pág. 18, pues allí se garantizaba que los municipios alemanes prestaran los servicios universales que estimaran aunque fuese a un precio superior (ineficientemente), extremo que no justificaría su

prestación por los Kreis<sup>25</sup>. La LRSAL considera que la estabilidad presupuestaria y la viabilidad financiera de los municipios deben condicionar la forma de prestación de los mismos y su asunción o no por el municipio.

- c. Parece excesivo que puedan disolverse entidades locales menores por no presentar un plan económico-financiero o no rendir cuentas a 31 de diciembre de 2014 (como a ALMEIDA CERREDA, 2014: pág. 24). Antes de ello parecería razonable la petición de informes, amonestaciones al municipio de la que dependan o incluso alguna medida disciplinaria al alcalde pedáneo o a los funcionarios responsables. En España hay un total de 3.725.
- d. La LRSAL parte de una inadecuada mentalidad reduccionista del número de municipios. A mi juicio, no hay tal problema en España: recordemos que en Francia hay 36.529 municipios, en Alemania 11.261, y en Italia 8.000, con una superficie inferior. Lo local está unido a la identidad personal de una manera tan fuerte o más que la nacionalidad y no puede ser eliminada esa identidad: así, la fusión de municipios ha sido un fracaso. Solo uno ha prosperado, en Galicia: Cercedo-Cotobade (Pontevedra). Además, como ha señalado la doctrina (ALMEIDA CERREDA, 2013: pág. 80), estas fusiones apenas reducen los costes políticos, burocráticos ni de personal de los municipios afectados. Ello habla malamente de lo precipitado de esta reforma, de cara a la UE. Además, no tiene sentido que si la fusión se hace para poder prestar mejores servicios a los habitantes de los entes fusionados, el art. nuevo art. 13.4, f) LRBRL exima al nuevo municipio fusionado de la obligación de prestar los servicios mínimos obligatorios a los que vendría obligado con el aumento poblacional (ALMEIDA CERREDA, 2015: pág. 355). Se olvida

---

25 La STC 41/2016 puede ser considerada, con toda justicia, contraria a la Sentencia Rastede, de 23 de noviembre de 1988 del Tribunal Constitucional alemán. Allí el TC alemán le dio la razón al municipio de Rastede contra una Ley del Land de Baja Sajonia sobre eliminación de residuos, que le atribuía esa competencia al Kreis donde estaba ubicado. El Tribunal considera que existe una competencia universal de los ayuntamientos en los asuntos de su incumbencia, pues el art. 28.2 de la Constitución alemana exige que los municipios tengan el derecho a regular bajo su propia responsabilidad, dentro del marco de las leyes, "todos los asuntos de la comunidad local". La Sentencia "Rastede" del Tribunal Federal Constitucional (BVerfGE 79), de 23 de noviembre de 1988, identificó la esencia del principio de la "garantía institucional" en el derecho de las Administraciones locales a asumir todas las competencias que ni la Constitución ni las leyes hubiesen atribuido a los entes políticos superiores.

además que la fusión aumenta el número de habitantes a los que prestar los servicios, *pero que esos habitantes están más dispersos*, y eso encarece la prestación de los mismos. Como ha dicho VELASCO CABALLERO, 2012: pág. 62, “tanto o más relevante que la “economía de escala” puede ser la “economía de densidad”.

- e. Las Entidades locales menores existentes siguen teniendo personalidad jurídica como entes locales, pero las nuevas que se creen tras la entrada en vigor de la LRSAL serán entes desconcentrados de los municipios, con lo que supondrá de merma de la capacidad de autogestión de los intereses de esa comunidad y de la vida democrática de la misma. El TC ha bendecido esa competencia estatal en su STC 41/2016, sobre la base de los art. 149.1, 14<sup>a</sup> y 135 CE. Un 28% de los entes locales en España son entidades locales menores (PIZARRO NEVADO, 2017: págs. 55 y 56).
- f. el invierno demográfico en España no ha sido tenido en cuenta en la LRSAL: se ha omitido cualquier tipo de política de fijación de la población local rural, que hubiera sido muy deseable.
- g. Las SSTC 41, 111, 168, 180/2016, 44, 45, 54, 93 y 101/2017 han mantenido el grueso de la LRSAL, permitiendo el aumento de la densidad normativa básica del Estado sobre régimen local por mor del principio de estabilidad presupuestaria y del art. 149.1, 18<sup>a</sup> CE; y consintiendo el adelgazamiento correlativo de esa misma capacidad por parte de las CC.AA. La STC 107/2017, derivada de un conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto por más de 2000 municipios, ha sido desestimada. Como vemos, el TC no ha tenido reparos en confirmar al tesis central de la LRSAL: la instrumentalización de medidas limitativas de la autonomía local sobre la base de un criterio financiero más que jurídico, y ello, muy seguramente, ocasionado por la reforma del art. 135 CE (DÍAZ LEMA, 2016: pág. 2). El TC solo ha desactivado algunos elementos de la reforma, declarando inconstitucional algunas materias<sup>26</sup>.

---

26 Así, el traspaso coercitivo a las CC.AA. de los servicios de atención primaria sanidad, servicios sociales, inspección de mataderos, alimentos y bebidas; que solo la regulación básica del Estado pueda declarar competencias propias de los municipios; las retenciones con cargo al sistema de financiación autonómico

## IV – PERSPECTIVAS DE FUTURO Y POSIBLES SOLUCIONES

### 1 LA NECESIDAD DEL RECONOCIMIENTO Y ACEPTACIÓN DEL MAPA LOCAL ESPAÑOL COMO PUNTO DE

#### PARTIDA: EL MUNICIPIO COMO CENTRO DEL SISTEMA LOCAL

El fracaso de las técnicas de fusión de municipios en España tras la LRSAL ha confirmado lo mismo que todas las leyes históricas sobre régimen local ya nos anunciaban: que en España no hay vocación ni devoción por la eliminación de municipios. Además, la eliminación de municipios es una competencia exclusiva de las CC.AA., si bien con algunos elementos básicos susceptibles de ser regulados por el Estado. La concordia, pues, en estos asuntos es muy complicada.

Decía el gran escritor catalán Eugenio D'Ors que “todo lo que no es tradición es plagio”. Y ello es perfectamente aplicable a la conformación municipal española. Los españoles prefieren mantener su municipio y su ayuntamiento, aunque sea más pobre y con menos recursos, que fusionarlo con el vecino o eliminarlo; es algo atávico e incoercible por la vía administrativa, que está siempre llamado al fracaso. A mi juicio, ha habido un problema de diagnóstico. Porque el problema no son los mini municipios, sino el exceso de regulación y su falta de diferenciación jurídica. La reforma de la planta local es, pues, ciertamente necesaria en relación con muchos aspectos de la vida local: la regulación de los servicios mínimos; de las competencias propias e impropias; de la necesaria reducción de la administración instrumental, de los costes ordinarios, del número de concejales y de sus sueldos; de la apropiada diferenciación de sus competencias y estructuras, así como del adelgazamiento del desarrollo legislativo que, sobre régimen local, han realizado las CC.AA., etc... pero, a mi juicio, no debe partir de un ánimo iconoclasta inicial, tan extendido, que pretenda una eliminación de los municipios pequeños. Un empeño así es perfectamente soberbio, porque el mapa local de nuestro país no es una cosa de un día, sino un producto histórico de nuestra Nación, afianzado y consolidado después de varios milenios de asentamientos, relaciones,

---

contra las CC.AA. por impagos realizados a entes locales; la atribución al MINHAC de la decisión sobre la forma de prestar servicios municipales, a propuesta de la diputación, para reducir los costes; la decisión de la diputación de incluir en los planes provinciales de obras fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir costes; la sustitución de la Junta de Gobierno Local en el Pleno municipal cuando éste no alcance la mayoría en determinadas votaciones; la imposibilidad de contratar a personal eventual en municipios de menos de 2.000 hab. Y la indicación de que este personal eventual esté preferentemente asignado a servicios generales.

migraciones, poblaciones, invasiones... que no pueden ser borrados de un plumazo por una ley, por audaces que se crean sus autores. El problema no está en la premisa (un mapa local diseminado, rural y compuesto de pequeños municipios en su mayoría) sino en la mayor o menor eficacia y eficiencia de sus servicios y competencias, algo que sí puede y debe ser objeto de una mejor regulación. El error y la solución no están, por tanto, en lo sustantivo, sino en lo adjetivo.

Impulsada por ese furor destructivo de lo local tan jacobino, inspirado casi siempre por organizaciones supranacionales (UE, ONU) que pretenden desplazar las identidades nacionales y sustituirlas por constructos artificiosos de carácter económico y político, la política local de los países de nuestro entorno ha girado, invariablemente, alrededor de la reducción de municipios<sup>27</sup>. En Francia, ha sido muy contestada socialmente la reducción de regiones, de 22 a 13. En Italia, Mateo Renzi acabó con sus 73 provincias y las sustituyó por ciudades metropolitanas y municipios con más de un ayuntamiento. Grecia ha reducido municipios de 910 a 355 (Plan Kallikratis) y solo ha dejado vivos a los que superan los 10.000 habitantes. Y en Portugal, ha habido manifestaciones y concentraciones para no aplicar la Ley 22/2012, de 30 de mayo, por la que se Aprueba el régimen jurídico de la reorganización administrativa territorial, que permite la fusión voluntaria de municipios y, sobre todo, la supresión de las freguesias (el equivalente en España de las parroquias, entes locales menores en que se divide el territorio de un concello en Portugal) que tengan menos de 150 habitantes (art. 6), así como la fusión forzosa de otras muchas, conforme a parámetros de densidad de población<sup>28</sup>.

Tradicionalmente han existido dos formas de reducir municipios: coercitiva y voluntariamente. La concentración coercitiva se implantó 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

---

27 Así, Gran Bretaña (reducción de un 76% del número de municipios desde 1972), Dinamarca (reducción del 80% desde 1970), Alemania (reducción del 655 de municipios desde la unificación e incluso antes en la RFA), Suecia (reducción de un 88% del número de municipios desde 1952), Dinamarca (reducción de un 80% del número de municipios), Holanda y Bélgica (reducción del 75% desde 1971), Bulgaria (reducción de un 88% del número de municipios), Austria o Noruega (reducción del 40% desde 1974) y más recientemente Grecia, Portugal o Italia son algunos casos de reducción drástica (RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, 2006).

28 La reciente Ley 50/2018, de 16 de agosto, de la Asamblea de la República portuguesa, Ley cuadro de transferencia de competencias para las autarquías locales y para los entes intermunicipales transfiere nuevas competencias a los entes locales, si bien son más de carácter ejecutivo, de gestión o de prestación de servicios que regulatorias sobre las materias objeto de transferencia.

170.000 habitantes por distrito o barrio) y en algunos Ländern 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 este mismo plano, Dinamarca disminuyó su número de municipios de 271 a 98 (55.400 habitantes de media por municipio).

A esta estrategia se opone la llamada estrategia del sur de Europa, que incluye a Italia, Francia y Grecia. En Francia sigue habiendo 36.569 municipios y la población y sus políticos locales se han resistido a cualquier cambio. Al igual que España esta estrategia ha intentado mantener el histórico formato de municipios pequeños con la creación de estructuras supramunicipales, que asisten y apoyan a los municipios en el ejercicio de sus competencias. Se ha basado 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<sup>29</sup>.

Pero a día de hoy, esta estrategia de voluntariedad y entes intermedios ha hecho aguas en el sur de Europa y la presión de Bruselas ha obligado a la reducción de la planta local por vía de la coacción de arriba abajo. En España, la LRSAL sigue proponiendo la voluntariedad, que no ha dado los frutos deseados<sup>30</sup>.

Es cierto que hay muchos municipios en España con poca capacidad de gestión de sus servicios mínimos obligatorios, pero la solución no puede ser forzar su fusión con otros municipios (a pesar de que la mayoría de nuestra doctrina se muestren favorables a ello), sino que la diputación provincial coordine su prestación los preste, o que se atienda a fórmulas de cooperación y colaboración como los consorcios, mancomunidades, etc.

A mi juicio, no hay que tener miedo al municipalismo o al infra municipalismo. La identidad es muy fuerte en España, uno de los países, con Portugal, más viejos de Europa y donde más arraigo tienen las instituciones municipales (no así las provincias, más modernas, y menos aún las CC.AA.,

---

29 Esta opción de mantener municipios pequeños ha llevado a crear entidades supramunicipales voluntarias o a reforzar las obligatorias: en primer lugar está la diputación provincial (en España) o el Departamento (en Francia) y luego otras fórmulas como el área metropolitana, la comarca, la mancomunidad, etc. Así, Alemania ha trasladado competencias de los Ländern y de los municipios a los condados (Kreis), reforzando esta Administración intermedia.

30 Era la forma más realista de hacerlo y la más respetuosa de la autonomía local, y, cuando se pide el consentimiento de los municipios para que se fusionen éstos se niegan sistemáticamente. Lógico. El sentimiento local es fortísimo en España (por antiguo y arraigado) y, además, los incentivos para la fusión no compensaban el sacrificio.

por cierto). Han fracasado, pues, los intentos de fusión intermunicipal, básicamente porque no hay mucha rebaja en los gastos de funcionamiento ni del capítulo 1 cuando hay que prestar servicios en varios núcleos de población distantes entre sí.

Además, con esas fusiones apenas se enjuga el déficit previo<sup>31</sup>.

Al infra municipalismo se responde con dos opciones: “cirugía administrativa”, esto es, fusionando municipios de manera forzosa o eliminándolos; o promoviendo el asociacionismo municipal en mancomunidades y consorcios (ESCRIBANO COLLADO, 1987: pág. 62).

Los municipios son previos al Estado, que en sus Constituciones se limita a reconocerlos como realidades preexistentes. Las provincias, aunque no son una institución natural ni son previas al Estado sí son entes necesarios en España y, por tanto, no pueden ser vaciadas de competencias (STC 32/1981, declarando inconstitucional la Ley catalana de transferencia urgente de las diputaciones provinciales a la Generalidad).

Abogan por la no reducción de la administración local razones históricas, de identidad territorial (así, comarcas catalanas o aragonesas, entidades locales menores en Castilla León o en las CC.AA. cantábricas) o funcionales (comarcas, mancomunidades, áreas metropolitanas) (VELASCO CABALLERO, 2011: pág. 31).

El gasto público y la eficiencia económica no pueden ser el criterio principal de organización de la planta local (aunque sí puede ser un condicionante válido de su organización interior, del ejercicio de sus competencias y de la prestación de sus servicios) pues ello la conmina a su reducción, pero no necesariamente a su mayor eficiencia. Y, además, el sacrificio producido puede no salir a cuenta, sobre todo por la pérdida de representación democrática de los núcleos de población afectados<sup>32</sup>.

---

31 A fecha de septiembre de 2018, el déficit de España es del 1,87%. Cataluña es la Comunidad Autónoma con más déficit, con un 2,5% (FUENMAYOR FERNÁNDEZ y GRANELL PÉREZ, 2017: pág. 16), y la más endeudada, con 78.000 millones (34,4% de su PIB, sólo por detrás, porcentualmente, de la Comunidad valenciana, con un 41% de su PIB)<sup>30</sup>. La deuda española en 2018 es del 98,8% del PIB<sup>30</sup>, solo por detrás en Europa de Grecia (178%), Italia (131%), Portugal (125%) y Bélgica (103%). USA tiene una deuda del 107% del PIB.

32 Porque la Administración municipal es democrática y su legitimación es superior a la de CC.AA. y Estado. Luego es el cauce más claro para la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) y debe potenciarse. El hecho de que todos los pueblos tengan municipios en España les garantiza a sus vecinos que podrán tomar las decisiones que les afectan a todos democráticamente, sin que una minoría más pudiente o fuerte decida por el resto (principio democrático)

El mantenimiento del mapa local es también apoyado por el hecho de que el municipio es la Administración central de la planta local; por el principio democrático (arts. 1.1 y 140 CE), que aboga por los entes de elección directa (municipios, alcalde pedáneo en las entidades locales menores y abogaría por hacer de las diputaciones provinciales entidades elegidas directamente, *para acabar así con su déficit de legitimidad, que ha hecho que algunos partidos apoyen su supresión*); y por los principios de eficacia y eficiencia (arts. 103.1 y 31.2 CE), *descentralización, proximidad* y sostenibilidad financiera (art. 2.1 LRBRL). Sería correcto que reformar la LRBRL para permitir la elección directa del Alcalde, y evitar así coaliciones electorales de fuerzas que no han ganado las elecciones (SÁNCHEZ SÁEZ, 2006).

La financiación municipal es bastante correcta pues existe poca deuda en los municipios medianos y pequeños: el problema no está en ellos y, por tanto, no parece justo ni necesario eliminarlos, si atendemos a un criterio puramente económico (CARBONELL PORRAS, 2013: págs. 42 y 43). Esta financiación está compuesta por impuestos directos, cánones empleo bienes y servicios públicos locales, licencias obra, participación en impuestos estatales (IRPF, IVA, Impuestos especiales) y una más efectiva participación en los autonómicos (viviendas vacías, agua, grandes superficies, bebidas azucaradas, protección civil, incineración de residuos, emisión de CO<sub>2</sub>, vertidos, emisión de gases, cánones obras hidráulicas, bolsas plástico, turísticos por pernoctación, tierras infrautilizadas... en éstos, omisión casi total) parecen suficiente<sup>33</sup>.

Pero sería una mejora avanzar hacia una mayor responsabilidad fiscal, dándoles a los municipios más libertad de financiación. La participación de los entes locales en tributos del Estado ha ascendido en los últimos años: de 14.438 millones de euros en 2011 a 17.697 en 2017 (ROMERA JIMÉNEZ, 2018: pág. 45).

España es país tremendamente variado: despoblado en el campo (habría que recuperar población local con más inversiones a nivel comarcal o provincial en estas zonas, en salud y educación, esencialmente) y muy concentrado en las ciudades (de donde deriva la necesidad de un tratamiento específico básico más de las conurbaciones, más propicio a la erección de

---

33 Recordemos que el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, ha permitido el incremento de los tipos de gravamen del IBI y mecanismos de atención del pago a proveedores.

áreas metropolitanas)<sup>34</sup>. Estoy con VELASCO CABALLERO, 2011: pág. 49 en que no hay que fusionar ni eliminar entidades, sino bajar el gasto de personal (plantillas de personal provinciales), quitar competencias impropias, reducir gastos de dirección política y reducción del gasto corriente mediante la prestación de servicios públicos por las diputaciones provinciales.

*Para tener un Estado fuerte se necesitan municipios fuertes y con competencias y financiación suficientes. Porque, además, el principio de autonomía local está íntimamente unido al de unidad nacional. En 2010, 3.873 municipios tenían saldo positivo en 2010 y en 2013, 6413 (ARENILLA SÁEZ, 2015: pág. 16). Y la administración local es la única con superávit estructural, pues en los últimos cinco años oscila entre el 0,5 y el 0,6% del PIB nacional. Esto indica que ya no es urgente seguir reformando la administración local: en 2011 tenían un déficit colectivo de – 8.506 millones de euros y en 2016 un superávit del 0,64% del PIB, es decir, 7.083 millones a favor (ROMERA JIMÉNEZ, 2018: pág. 37).*

Es falso que municipios con menos de 20.000 hab. no puedan prestar debidamente sus servicios. Y tampoco los de 10.000. Tal vez los menores de 5.000. En esto es cierto que la LRSAL ha sido muy ambiciosa, quizás demasiado, en dar una entrada demasiado amplia a la coordinación de servicios por parte de las diputaciones, a partir de 20.000 habitantes. Además, el dogma de la reducción de municipios no siempre va acompañado de estudios económicos justificativos<sup>35</sup>.

Es cierto que las plantillas y gastos municipales han crecido descontroladamente. Y que las élites políticas municipales se oponen a las fusiones (ha pasado en Francia, donde los alcaldes y los presidentes de regiones han mostrado su rechazo a este tipo de medidas). Pero bastaría con controlar los gastos, sin haber pues necesidad de fusionar forzosamente

---

34 7000 municipios tienen menos de 20.000 hab. y en ellos solo vive 1/3 de la población española. Un 83,7% de los municipios españoles tienen menos de 5000 habitantes (6799 municipios) y solo un 9% tienen más de hab. Por eso, antes que la fusión tendría que haberse pensado en mantener la población rural, el principio de democracia y la cohesión social y territorial (CASTILLO BLANCO, 2016: pág. 129).

35 En realidad, pocos estudios informan con precisión sobre cuánto cuestan realmente los municipios de España –especialmente los pequeños– en relación con los bienes y servicios que producen o proveen (VELASCO CABALLERO, 2012: pág. 60). Además, el minifundismo afecta menos a la calidad de los servicios en España porque contamos con diputaciones provinciales, algo que no ocurre en Gran Bretaña o Dinamarca. De la misma opinión es ALMEIDA CERREDA, 2013: pág. 80, que considera que, “hasta la fecha, no hay ningún estudio práctico que demuestre e forma fehaciente ninguno de estos hechos” (es decir, que la eliminación o fusión de pequeños municipios vaya a suponer un ahorro económico cierto). “Por el contrario – continúa – es posible aventurar que esta medida puede no tener un impacto relevante del gasto público”. Almeida aboga por reducir los costes de personal y un mayor recurso a los instrumentos de cooperación interadministrativa, algo en lo que estoy plenamente de acuerdo.

unos municipios con otros. Las propuestas de fusión basadas en isócronas y en municipios resultantes de más de 5.000 hab. nos parecen utópicas (DE DIEGO GÓMEZ, 2015: pág. 2 de la versión electrónica).

La oposición a la reducción forzosa del mapa municipal y de las competencias municipales ha surgido de muchos frentes:

1. Partidos políticos.
2. Alcaldes y concejales.
3. CC.AA., porque limita su libertad de configuración interior y porque tendrían que asumir las competencias de sanidad, educación y servicios sociales municipales, lo que han evitado muchas de ellas<sup>36</sup>. Intentaban así mantener los servicios prestados por los municipios como competencias impropias transferidas antes de la entrada en vigor de la LRSAL, y ampliar el plazo en que las competencias municipales sanitarias en materia de atención primaria y de servicios sociales hasta que no fueran debidamente asumidas por las CC.AA.
4. Sindicatos
5. Personal funcionario y laboral local.

## **2 LA APUESTA POR EL REFORZAMIENTO DE LA SUPRAMUNICIPALIDAD Y DE LA INTERMUNICIPALIDAD: LA COMUNIDAD POLÍTICA LOCAL**

Siempre hemos pensado que la resolución de los problemas supramunicipales debe quedar en la misma administración local (lo que se compadece más con la autonomía local), no ser ocasión para a depredación de esas competencias por parte de la administración autonómica. Consideramos, pues, importante concebir a municipios y provincias como una única comunidad política para el desarrollo de la autonomía local (tal y como ha sido expresado en el Título I de la LAULA). Eso sí, el recurso

---

36 Madrid (Ley 1/2014, de 25 de julio), La Rioja (Ley 2/2014, de 3 de junio, de Medidas para la garantía y continuidad de los servicios públicos en la CA de la Rioja), Cataluña (Decreto-ley 3/2014, de 17 de junio), Extremadura (evitando la desaparición de sus mancomunidades y entidades locales menores, por Decreto-Ley 3/2014), Castilla-león (Decreto-ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León), Galicia (Ley 5/2014, de 27 de mayo, para evitar asumir competencias impropias de los municipios), Cataluña (Decretos-ley 3 y 4/2014, Murcia (Decreto-ley 1/2014, de 27 de junio, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en la CA de Murcia), Baleares (Decreto-Ley 2/2014, de 21 de noviembre) o Andalucía (Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo). (GALÁN GALÁN, 2015: págs. 109-110).

a las diputaciones provinciales para prestar servicios debiera siempre ser voluntario y estar, en última instancia, en manos de los ayuntamientos respectivos, debiendo quedar probada siempre, como un dato objetivo, su insuficiencia económica o su ineficiencia para poder resolver el asunto por la vía provincial<sup>37</sup>.

DÍAZ LEMA, 2016: pág. 6, tiene ciertos reparos hacia el intermunicipalismo, sobre todo, a las mancomunidades, pues, siendo como son de base voluntaria, cree que la planta local en España no debe construirse sobre el principio de voluntariedad porque debe ser Derecho necesario. Nosotros no estamos de acuerdo. Porque el “Derecho necesario” existe en forma de municipios y provincias y constituye el esqueleto u osamenta que sustenta la planta local. Pero los nervios y músculos pueden y deben ser voluntarios<sup>38</sup>.

Las fusiones de municipios previstas por la LRSAL no son definitivas y cabe la marcha atrás de los municipios a los diez años de realizarse (art. 13.4 LRBRL tras la LRSAL). Así pues, ¿no será más lógico entonces que los municipios usen de otras formas convencionales de asociación intermunicipal menos rígidas, como las mancomunidades, consorcios o entes privados de carácter instrumental?

Frente al inframunicipalismo es necesario aumentar la supramunicipalidad (provincias) y la intermunicipalidad (TOSCANO GIL, 2013: pág. 32), es decir, mancomunidades, consorcios y áreas metropolitanas).

Como adelantamos arriba, el Estado debería regular mejor las bases jurídicas de las conurbaciones o áreas metropolitanas, bases que se deben imponer a las CC.AA., a pesar de ser éstas las que las reconocen, cosa que hacen en escasas ocasiones (4 en España) porque tienden a verlas como peligrosas competidoras<sup>39</sup>.

En los consorcios, la colaboración deja de ser inter pares al darse cabida también a otras administraciones (aparte de la local), así como a las entidades privadas sin ánimo de lucro. En cualquier caso, para que sea un

---

37 Además, el refuerzo competencial de las provincias para prestar los servicios públicos que no puedan prestar los municipios pequeños les atribuye mayor legitimidad (VELASCO CABALLERO, 2011: págs. 35 y 47).

38 Es más, los consorcios y mancomunidades son instrumentos previstos legalmente por la LRBRL y su uso, digámoslo así, es igualmente necesario cuando los entes locales, en aplicación de su autonomía local, así lo decidan.

39 Nadie puede negar que resulta absurdo que existan varios ayuntamientos en poblaciones unidas físicamente (REBOLLO PUIG, 2012: pág. 209).

consorcio local, la presencia de entidades locales ha de ser mayoritaria e indicativa de intereses predominantemente locales. Son tan indiferentes las formas de la mancomunidad y del consorcio que hasta la legislación de éstas remite a la de los consorcios en muchas de las normas que regulan las mancomunidades.

Esta ampliación del marco de la cooperación la hace más efectiva para la consecución de determinados fines y permite una mayor influencia de las administraciones públicas de nivel superior al local en la configuración territorial de la iniciativa. Frente a la acusada multifuncionalidad de las mancomunidades, los consorcios presentan una tendencia mayoritaria hacia la monofuncionalidad: del total de 151 consorcios andaluces, 130 han sido considerados monofuncionales (86%) (CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA, 2016).

La supramunicipalidad engloba a áreas metropolitanas, comarcas y provincias. Y debe ser la provincia el ente primordial y prioritario para la gestión de los intereses locales que desborden el horizonte municipal (PAREJO ALFONSO, 2017: pág. 26). También podemos incluir aquí las sociedades, asociaciones y fundaciones intermunicipales como ejemplos de intermunicipalidad que, aunque no sean Administraciones públicas sino entidades de Derecho privado, también están reconocidas por la LRBRL. También cabe recordar una figura amplia y sin personalidad jurídica (aunque pueden plasmarse en una) como las redes de cooperación territorial (como las redes de ciudades), del art. 84 de la LAULA. Y también los convenios interadministrativos, diría yo. Según la propia LRJSP, los consorcios “integran el sector público institucional estatal” (art. 84)<sup>40</sup>.

Un problema tienen las mancomunidades y consorcios: que no suelen ser sostenibles por sí mismos, ya que la tasa que debiera cobrarse por servicio para alcanzar, al menos, la autofinanciación del servicio suele ser política y, por tanto, insuficiente. Y son los municipios los que deben poner el dinero restante. Con la nueva Disp. Adic. 9ª LRBRL tras la LRSAL, esto quedará a la vista, pues si son deficitarios, deben adscribirse a un municipio o provincia o ser disueltos. (FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, 2013: pág. 48). Y suelen tener fallos de control previo y a posteriori, como ha denunciado la Cámara de Cuentas de Andalucía (CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA,

---

40 En Europa Central y del Este, la cooperación intermunicipal ha sido muy aceptada: Croacia y Letonia, por ejemplo (MORENO MOLINA, 2013: pág. 252).

2016: pág. 47). De los 144 consorcios existentes en Andalucía en 2015, 44 no tenían actividad (Ibídem, 2016: pág. 29). Igualmente, en el nuevo art. 85.2 LRBRL se prefiere la prestación de un servicio municipal por la propia entidad local o por organismo autónomo antes que por entidad pública empresarial local o por sociedad mercantil local, salvo que esta forma sea más barata.

Lo último que necesitamos es más población en las ciudades o más supermunicipios. Lo realmente perentorio ante la pérdida constante de población por parte de muchas CC.AA. (Galicia, Castilla y León, Asturias, Aragón, Extremadura, Cantabria, País Vasco, Castilla La Mancha y La Rioja) es fijar la población rural y hacer atractivos los pueblos y la calidad de sus servicios supramunicipales para que la gente quiera vivir allí. Aunque con un 77% de la población española viviendo en ciudades, no parece necesario que el 33% restante deba de vivir en pueblos con altísimos servicios, sino más bien que los existentes tengan escala supramunicipal o comarcal, pues la movilidad que permiten los transportes públicos y privados hoy en día permiten acceder a bibliotecas, servicios sanitarios y educativos urbanos.

La provincia se ha degradado desde 1978 porque no las han dejado progresar y las leyes no le han atribuido nuevas competencias, pues son como “agujeros negros” económicos y competenciales. Afortunadamente, la STC 31/2010 eliminó el blindaje o interiorización exclusiva a nivel autonómico de la competencia sobre régimen local<sup>41</sup>, recordando el carácter bifronte de esa Administración, supeditada a las bases del Estado ex art. 149.1, 18ª CE. Sí es correcto que los Estatutos catalán y andaluz delimitasen un ámbito de competencias propias blindadas para los municipios (arts. 84.2 EAC y 92.2 EAA), intangible para la LRSAL<sup>42</sup>.

Yo personalmente abogo por el reforzamiento del papel coordinador de las provincias (lo supramunicipal no debe ser excusa para que las CC.AA. intervengan automáticamente, MEDINA GUERRERO, 2014), algo que se viene haciendo ya desde la LRBRL de 1985, que concibe a las provincias como el ayuntamiento de los ayuntamientos incompletos, como una especie de agrupación de municipios. Recordemos que la provincia fue inicialmente propuesta como administración idónea para la prestación de los servicios

---

41 España no es un Estado federal, donde el régimen local es competencia exclusiva de los Estados.

42 La LRSAL, en la nueva redacción que ha hecho del art. 36 LRBRL ha atribuido tres nuevas competencias propias a las provincias: recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

y ejecución de las competencias autonómicas, lo que era más razonable que crear *ex novo* una Administración periférica y desconcentrada de las CC.AA<sup>43</sup>.

### 3 EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD COMO EJE RACIONALIZADOR DE LA PLANTA LOCAL

Está recogido en los arts. 4.3 CEAL, 90 EAA y 5.3 del TUE tras el Tratado de Lisboa<sup>44</sup>.

Ya dijimos arriba que consideramos que los municipios deben tener competencia universal en las materias que afecten a su ámbito territorial y no sean competencia de otras Administraciones. De forma que, al ejercitar sus competencias, sobre la base del principio de subsidiariedad y de cooperación, el Estado y las CC.AA. deben dejar siempre espacio normativo para que los entes locales se pronuncien no sólo “en todo caso” (art. 25.2 LRBRL) en las competencias denominadas como “propias” de los municipios sino en las impropias que puedan afectar a su círculo de intereses locales.

Ciertamente, en las leyes que les atribuyan intervención a los municipios sobre esas competencias propias el Estado y/o CC.AA. deben tener en cuenta los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad y deben prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales. Sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas (art. 25.4).

Esas leyes deben también evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales (apdo. 3<sup>o</sup>), en el bien entendido de que no se trata de una conveniencia política sino económica, pues ya nos dijo el TC que la potestad de coordinación no puede llegar a imponer criterios de oportunidad política (STC 27/1987, Fdto. Jco. 8<sup>o</sup>). Esto quiere decir que Estado y/o CC.AA. pueden

---

43 Esta opción fue propuesta por el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, págs. 11 y 27 (BARRERO RODRÍGUEZ, 2017: pág. 318). De ese informe pasó a la LOAPA y de allí a algunos Estatutos de Autonomía como el de Andalucía y a la LRBRL (arts.8, 34.1, e) y 37).

44 Art. 4.3 CEAL: “El ejercicio de las competencias públicas debe, *de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos*. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía”

Art. 5.3 TUE: “En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida *no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local*, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”.

atribuir servicios o competencias distintas a los distintos municipios según sus características y que debe existir una correlación exacta entre ingresos y gastos en los Ayuntamientos respecto de las competencias atribuidas. El Estado y las CC.AA. podrán atribuir competencias y servicios distintos a los de las competencias propias (art. 25.2 LRBRL) con los mismos requisitos.

Nótese que la nueva redacción del encabezado del art. 25.2 LRBRL ya no usa la palabra “competencias” sino “competencias propias”. Con ello se justifica la desaparición, en ese listado, de algunas competencias que realmente no eran propias sino compartidas con las CC.AA., como la defensa de consumidores y usuarios, o como el medio ambiente natural (ahora sustituida por el medio ambiente urbano), etc.

Nos parece esencial que la propia entidad local tenga una mayor potestad de autoorganización, más de la que le permiten las CC.AA., que han regulado demasiado la materia, y revertir la uniformidad del régimen local ya salido históricamente de la CE de 1812, adelgazando las competencias que, al respecto, han asumido las CC.AA., llegando a un punto en que cada municipio pueda organizarse y autorregularse conforme a la variedad de sus circunstancias, geografía, ubicación, actividad económica prevalente, etc. Sin embargo, esa autoorganización es escasa porque los reglamentos orgánicos municipales siguen el patrón del ROF. *Debe avanzarse, pues, hacia una mayor diversidad del régimen local, amparada por el principio de diferenciación*, propiciada inicialmente por una regulación local autonómica menos densa, que ciertamente pudiera venir apuntalada principalmente como han hecho los Estatutos de Autonomía catalán y andaluz, pero sin ir más allá en su regulación, cosa que han hecho, desgraciadamente (VELASCO CABALLERO, 2013: pág. 194)<sup>45</sup>. Debe ser la potestad de autoorganización propia de los entes locales, sobre la base de principio de descentralización, la que sirva a los municipios para diferenciarse más, jurídicamente hablando, del resto. Recordemos lo que dice el art. 6.1 CEAL<sup>46</sup>. Porque las críticas que se hacen a la ineficiencia del minifundismo en España quedaría en gran parte sin fundamento si los municipios españoles actuaran dentro

---

45 Es lo que ocurre también en Alemania, donde no son los municipios sino los Ländern los que regulan para que esa diferenciación se produzca. Esto es lo propio de un Estado federal, pero no lo propio de España (VELASCO CABALLERO, 2009: pág. 174). España está más próxima a Italia o a Francia que a Alemania o a Gran Bretaña, a efectos de diferenciación.

46 “Sin perjuicio de las disposiciones más generales creadas por la Ley, las Entidades locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz.”

de un marco competencial que sí respetase el principio de adecuación, de modo que no se les adjudiquen competencias excesivas si en realidad no pueden gestionarlas. La clave, pues, es garantizar a cada municipio un nivel de competencias que pueda ejecutar correctamente, no solo en función de sus características poblacionales sino de renta, sociales, económicas, geográficas, etc. (ALMEIDA CERREDA, 2013: pág. 84).

Las leyes que atribuyen las competencias sectoriales (estatales y autonómicas) deberían incluso diferenciar el nivel competencial y de servicios públicos a asumir por grandes, medianos o pequeños municipios<sup>47</sup>.

Debiera el Estado haber permitido una mayor tipología de municipios (principio de diversidad), pues el tamaño poblacional rígido no es buen elemento o criterio de ejercicio de competencias, existiendo como existen factores distorsionadores: turísticos, costa, montaña, metropolitanos, etc.<sup>48</sup>.

Se pueden inducir varios principios comunes a toda la planta local en Europa:

1. La existencia de dos niveles de Administración local<sup>49</sup>.
2. Legitimación democrática directa en comunes y provincias, salvo en España: *habría que modificar este último aspecto y hacer elecciones a provincias, coincidiendo con las municipales. Porque reforzar las provincias sin transformar su dirección política sería difícil (VICANCOS COMES, 2013)*. En este sentido podría optarse entre un sistema de elección mixta de los diputados provinciales (una parte, mediante elección directa y otra parte mediante elección por alcaldes y concejales), como ocurría en el Estatuto provincial de 1925 y en la Ley de Régimen local franquista (1945). La elección directa completa es la que existe en la mayoría de países europeos y por la que aboga la CEAL (art. 3.2). Nosotros y parte de la doctrina apoya esta

---

47 Por ejemplo, no es lo mismo un municipio rural de 50 habitantes que uno de 4.500 y, sin embargo, están unificados jurídicamente en la LRBRL, a nivel competencial y de prestación de servicios mínimos obligatorios. La manida crítica de ineficacia a los pequeños municipios quedaría así desactivada, pues los municipios más pequeños deberían tener menos competencias y servicios públicos obligatorios (ALMEIDA CERREDA, 2013: págs. 84 y 85).

48 Cierta flexibilización en la aplicación se introdujo finalmente en las Disposiciones Adicionales de la LRSAL en atención a Ceuta y Melilla, Aragón, Baleares, CC.AA. con Comarcas, Madrid, Barcelona, etc. (GALÁN GALÁN, 2015: págs. 101 y ss.).

49 Municipios y provincias, en España; municipios (*Gemeinde*) y comarcas (*Kreise*), en Alemania; municipios (*Districts, Boroughs*) y condados (*Counties*) en Reino Unido; municipios (*Comuni*) y provincias (*Provinci*), en Italia; municipios (*Communes*) y departamentos (*Departaments*); municipios y distritos (Portugal).

reforma, que, por cierto, cuenta con antecedentes en nuestro Derecho local<sup>50</sup>. Parecen obvio que un sistema así generaría una responsabilidad política en las Diputaciones que enervaría en gran parte los despilfarros económicos, el enchufismo partidista y la elefantiasis burocrática y de personal.

3. Existencia de entidades locales voluntarias instrumentales (*Zweckverbände, Syndicats de comunes y Communautés de comunes y unioni di comuni*) (VELASCO CABALLERO, 2011). Pero en éstas las competencias suelen ser generales y completas, a diferencia de los servicios públicos concretos que se prestan por mancomunidades y consorcios en España. La comarca solo tiene sentido allí donde históricamente tenían arraigo.

El principio de “máxima proximidad entre Administración local y administrados” (art. 2.1 LRBRL) (PAREJO ALFONSO, 2012: pág. 18) está relacionado íntimamente con el principio de subsidiariedad<sup>51</sup>, que le condiciona, pues, como señala MELLADO RUIZ, 2014; pág. 53, “lógicamente, no siempre los servicios se prestarían por la <<Administración más cercana>>, sino por la más capacitada o eficiente, o, simplemente, por aquel administrativo territorial que pueda prestarlos”. Y ha sido sustituido por la LRSAL, con toda intención, por un lacónico enunciado del principio de “proximidad”, mucho me temo que con la intención de no enervar las fusiones. Nótese cómo ese principio ahora, tras la LRSAL, ha quedado reducido a “proximidad” (PIZARRO NEVADO, 2017 y MELLADO RUIZ, 2014: pág. 46). Esta supresión matiza el principio de subsidiariedad – e incluso merma el principio de autonomía local –, de forma que ya no existe una opción preferencial porque los servicios y competencias sean ejercidos

---

50 Recuerda la Profa. Biglino que esto ya se previó en la Ley Provincial de 29 de agosto de 1882 (art. 33). Ella se muestra favorable a recuperar las elecciones para la elección de los diputados provinciales, aunque advierte de que el mandato representativo que los ciudadanos otorgarían a los diputados se compeadece mal con las actuales competencias que ejercen las provincias, de asistencia a los municipios, en las que pocas veces entran en contacto directo con los ciudadanos (BIGLINO CAMPOS, 2017: pág. 373). Aun así, nos parece que sería el mejor modelo, por lo que tendría de freno a los desmanes que no pocas veces se da en una administración que no tiene que rendir cuentas a un electorado. La STC 11/2016, Fdto. Jco. 7º considera que la elección indirecta es uno de los sistemas legítimos de organización interna de la diputación, por lo que nada impediría que se cambiase por un sistema de elección directa. Nuestro país formuló una reserva al art. 3.2 de la CEAL en el Instrumento de ratificación de 20 de enero de 1988 “en la medida en que el sistema de elección directa en ella previsto haya d ser puesto en práctica en la totalidad de las colectividades locales incluidas en el ámbito de aplicación de la misma”, en clara referencia a la provincia.

51 Así lo dijo la STS de 22 de mayo de 2015, Sala 3ª, Sección 4ª, RJ 2015\2620, ponente Pilar Teso Gamella.

por el ente local más cercano al ciudadano (“In dubio, pro locale”) sino por alguno de ellos, en concreto, el que más económicamente los preste<sup>52</sup>.

Sobre la base del principio de subsidiariedad es razonable que lo que trascienda de lo local no quede asimilado a la competencia autonómica sino a la provincial, como ha hecho la LRSAL.

#### **4 EL DESEABLE PUNTO DE LLEGADA: DESCENTRALIZACIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA HACIA LO LOCAL Y RECENTRALIZACIÓN DE LO AUTONÓMICO HACIA LO ESTATAL**

Desde la CE de 1978 la progresiva asunción de competencias por parte de las CC.AA. y, a la vez, la consolidación de la autonomía local sobre la base del ejercicio de competencias impropias había provocado multitud de duplicidades y solapamientos competenciales que incrementaban el gasto administrativo y, además, confundían al ciudadano porque no siempre los que ejercían las competencias eran titulares de las mismas.

Efectivamente, a nivel local, el incremento exponencial derivado del boom inmobiliario supuso un aumento de la prestación de multitud de servicios públicos no obligatorios (DELGADO RAMOS, 2017: pág. 156), que se prestaban porque rendían réditos electorales, y que quedaron en el aire con el estallido de la crisis económica en 2007. La política que subyace en la LRSAL es, pues, la del necesario recorte de gastos con los que compensar esa bajada de ingresos de los entes locales (ROMERA JIMÉNEZ, 2018: pág. 36).

Apretados por la troika, España no se atrevió a meter en cintura al Estado ni a las CC.AA. Lo fácil era hacerlo con la Administración local. Nuestro país debería haber forzado a las CC.AA. a acabar con su deuda de la misma medida en que la LRSAL lo ha hecho a nivel local pues son un escalón administrativo mucho más ineficiente en este aspecto, debiendo, en 2018, más de 289.000 millones de euros, y subiendo<sup>53</sup>. Desde el Estatuto provincial de 1925 en que se previó la creación de regiones y luego con las nacidas al amparo de la CE de 1931, se ha visto claramente que los nacionalistas quisieron avanzar por ese camino, por etapas, hasta llegar a

---

52 Algunos autores, debido el carácter fundamentalmente principal de la CEAL, consideran que el principio de subsidiariedad no obliga en el interior de España al mismo nivel que otros sí enunciados más expresamente por la CE o la LRBRL y, por tanto, debería plasmarse en un cauce procedimental de participación de los entes locales en las competencias ajenas de otras Administraciones Públicas (QUINTANA CARRETERO, 2008: pág. 128).

53 <https://datosmacro.expansion.com/deuda/espana-comunidades-autonomas>

la secesión que ahora pretenden de manera patente: las CC.AA. de 1978 se han revelado como una etapa intermedia entre las regiones y las nuevas naciones que muchos partidos nacionalistas aspiran a crear.

Pero como esto es ya socialmente imposible, al menos que se reduzcan sus competencias, se recentralicen las más importantes en el Estado (educación, policía autonómica, sanidad, paladinamente) y se descentralicen muchas de las que ellas detentan en los municipios. Encima, las CC.AA. han interiorizado más densamente la regulación de la Administración local no constitucional: comarcas, entidades locales menores y administración local instrumental (consorcios, mancomunidades y entidades metropolitanas) y han limitado a niveles absolutos la capacidad de autoorganización de los entes locales.

La crisis económica hubiera sido una oportunidad de oro para plantear una reforma constitucional de todo el “modelo de Estado” (VICANCOS COMES, 2013), en el sentido que indicamos: recentralizando las competencias autonómicas más conflictivas, adelgazando el sector público autonómico y solucionando los problemas de la planta local, a base de descentralizar competencias, sobre todo en los municipios de más de 20.000 hab. y en las grandes ciudades. En febrero de 2009 la suma del conjunto de dichas personificaciones ascendía a 8.291, superando el número de municipios en ese momento (8.112) (según la base de datos del Registro de entes locales).

La competencia para la configuración de la Administración local compete de manera básica al Estado por lo que las CC.AA. no pueden pretender interiorizar toda su regulación organizativa. Al contrario, solo podrán regular el desarrollo de lo básico en materia de régimen local. Y la competencia organizativa sigue a la competencia sustantiva, por lo que en la organización también debe respetar el núcleo básico regulado por el Estado (PAREJO ALFONSO, 2012: pág. 18).

En suma, ha habido una secular subordinación de la Administración local al Estado. Y, en los últimos 40 años, una preterición progresiva de esa misma Administración ante el *maelstrom* competencial que suponen las Comunidades Autónomas<sup>54</sup>.

---

54 “Descentralizar no debe significar recentralizar a otro nivel” (SÁNCHEZ SÁEZ, 2008).

**BIBLIOGRAFÍA**

ALMEIDA CERREDA, M. (2013): “La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local”, en *La planta del gobierno local*, coordinador Juan José Díez Sánchez, AEPDA-Fundación Democracia y Gobierno local, Barcelona.

\_\_\_\_\_. (2014): “La planta local a pequeña escala: municipios y entidades locales menores”, en *Cuadernos de Derecho Local*, nº. 35, 2014.

\_\_\_\_\_. (2015): “Un nuevo instrumento para el redimensionamiento de la planta municipal española: el convenio de fusión entre ayuntamientos”, en *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, Nº. 2, 2015.

ARENILLA SÁEZ, M. (2015): “Génesis y finalidad de la reforma local”, en *REALA*, Nueva Época, Extraordinario, enero 2015.

BARRERO RODRÍGUEZ, C., (2017): “La situación actual de las diputaciones: los extremos esenciales de un debate por resolver”, en *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, Luciano Parejo Alfonso y Antonio Arroyo Gil (coords.), Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid.

BIGLINO CAMPOS, P., (2017): “La reforma de la elección de los miembros de las diputaciones provinciales: mejorar la legitimidad de origen respetando la legitimidad de ejercicio”, en *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, Luciano Parejo Alfonso y Antonio Arroyo Gil (coords.), Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid.

BOIX PALOP, A. (2016): “Los retos pendientes para una reforma del gobierno local que implique a las Comunidades Autónomas”, en *Documentación Administrativa*, Nueva época, nº. 3, enero-dic., 2016.

CALONGE VELÁZQUEZ, A. (2015): “La fusión de municipios, único instrumento de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local para la modificación de la planta municipal: una oportunidad perdida”, en *REALA*, número extraordinario, 2015.

CALVO VÉRGEZ, J. (2014): “La nueva reforma de la Administración Local: principales cuestiones planteadas en el marco de su racionalización y sostenibilidad”, en *REALA*, Nueva Época, nº. 2., jul.-dic., 2014.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA (2016): *Análisis de los consorcios públicos locales de Andalucía 2014-2015*, Sevilla. En file:///C:/Users/AJSS/Downloads/analisis-de-los-consorcios-publicos-locales-de-la-comunidad-autonoma-de-andalucia%20(1).pdf

CARBONELL PORRAS, E. (2013): “La planta local: análisis general y perspectivas de reforma”, en *La planta del gobierno local*, coordinador Juan José Díez Sánchez, AEPDA – Fundación Democracia y Gobierno local, Barcelona.

\_\_\_\_\_. (2018): “La alteración de términos municipales en la reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado”, en REALA, Nueva Época, nº 9, abril 2018.

CASTILLO BLANCO, F. (2016): “La reforma de los gobiernos locales en España: ¿una oportunidad perdida para lograr una planta local competitiva y sostenible?”, en *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al Prof. Santiago Muñoz Machado*, José M<sup>a</sup> Baño León, (coord.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

COSCULLUELA MONTANER, L. (2013): “Reforma de la Administración Local. Una oportunidad de modificar la planta municipal que no puede perderse”, REDA, nº 157, 2013.

DE DIEGO GÓMEZ, A. (2015): “Régimen local. – La planta municipal española. Los ámbitos territoriales para la prestación de servicios como paso previo a la fusión no traumática de ayuntamientos”, en *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, Nº. 3, 2015.

DELGADO RAMOS, D. (2017): “La reforma de las Administraciones Públicas en España (2012-2015)”, en *Crisis económica y reforma de las Administraciones públicas. Un estudio comparado* / coord. por Carlos Vidal Prado y David Delgado, INAP, Madrid.

DÍAZ LEMA, J. M. (2014): “La proyección del principio de sostenibilidad financiera sobre el marco competencial y la reordenación del “mapa” local (Ley 27/2013, de 27 de diciembre (RCL 2013, 1877))”, en *Sostenibilidad financiera y administración local. Un estudio comparado* (Coord. J. M. Díaz Lema), Tirant lo Blanch, Valencia.

\_\_\_\_\_. (2016): “La STC 041/2016 del Tribunal Constitucional a las medidas relativas a la planta local y la reordenación de las competencias locales de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre”, en REDA, nº. 181, 2016.

ESCRIBANO COLLADO, P. (1987): “La configuración del ordenamiento y de la planta de la administración local española”, en *Estudios regionales*, nº. 18, 1987.

FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, F. (2013): “La intermunicipalidad como modalidad de gestión desde la experiencia”, en *Mancomunidades, consorcios, áreas metropolitanas y redes de municipios*, José M.<sup>a</sup> Feria Toribio (coord.), Centro de Estudios andaluces, Consejería de Presidencia, Sevilla.

FUENMAYOR FERNÁNDEZ, A. y GRANELL PÉREZ, R. (2017): “El reparto del déficit entre Administraciones Públicas: distribución vertical y horizontal”, en XXIV Encuentro de Economía Pública Toledo, 26 y 27 de enero de 2017, edita Universidad Castilla-La Mancha, Toledo.

GALÁN GALÁN, A. (2015): “La aplicación autonómica de la LRSAL”, en REALA, Nueva Época, Extraordinario, enero 2015.

\_\_\_\_\_. (2017): “La provincia como parte de un sistema de Administraciones públicas: la necesaria articulación competencial”, en *El futuro de la*

*Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, Luciano Parejo Alfonso y Antonio Arroyo Gil (coords.), Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid.

GARCÍA ROJAS, J. A. (2002): “La Administración local en el constitucionalismo histórico español”, en *Anales de la Facultad de Derecho*, 19, dic. 2002. La Laguna.

GIFREU FONT, J. (2017): “La atomización de la planta municipal y sus repercusiones en la prestación eficiente de los servicios mínimos obligatorios: la operatividad de la función coordinadora de las diputaciones provinciales”, en *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, Luciano Parejo Alfonso y Antonio Arroyo Gil (coords.), Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid.

HEINELT, H. (2012): “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”. En *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid.

HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, J., (2008): “El papel de las entidades locales en el proceso de construcción europea”, en *Globalización y principio de autonomía local*, CGPJ, Manual de Formación Continuada, Madrid.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2012): “Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta”, en *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en el Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno local, Madrid.

MARTÍNEZ DE LA CASA RODRÍGUEZ, E. (2016): “Vetos y resistencias en el fracaso de la reforma de la planta local en España”, REALA, Nº 5, enero-junio, 2016.

MEDINA GUERRERO, M. (2014): “Ascensión y caída de la autonomía local en España”, en *La reforma del régimen local*, Valencia, Tirant lo Blanch.

MELLADO RUIZ, L. (2014): *Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local: ¿una nueva reforma económica local?*, CEMCI, Granada.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA (2008): *Variaciones de los municipios de España desde 1842*. [http://www.sefp.minhafp.gob.es/dam/es/web/publicaciones/centro\\_de\\_publicaciones\\_de\\_la\\_sgt/Monografias0/parrafo/011113/text\\_es\\_files/Variaciones-INTERNET.pdf](http://www.sefp.minhafp.gob.es/dam/es/web/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Monografias0/parrafo/011113/text_es_files/Variaciones-INTERNET.pdf)

MORENO MOLINA, ÁNGEL M. (2013): “Las estructuras administrativas de la cooperación intermunicipal en Europa: panorama general y aspectos destacados” en *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2012*, nº. 4, 2013. Institución de Fernando el Católico.

- PAREJO ALFONSO, L. (2012): “Apuntes para el debate sobre la planta y la articulación interna de la Administración local”, en Cuadernos de Derecho Local, núm. 29, junio de 2012, Fundación Democracia y Gobierno Local.
- \_\_\_\_\_. (2017): “Algunas reflexiones sobre posibles líneas maestras del arreglo de la provincia y la diputación peninsulares de régimen común”, en *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, Luciano Parejo Alfonso y Antonio Arroyo Gil (coords.), Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid.
- PIZARRO NEVADO, R. (2013): “Entidades y <<entes>> de ámbito territorial inferior al municipio tras la reforma de 2013”, en REALA, Nueva Época, 8, nov. 2017.
- QUINTANA CARRETERO, J. P. (2008): “La garantía constitucional de la autonomía local”, en *Globalización y principio de autonomía local*, CGPJ, Manual de Formación Continuada, Madrid, 2008.
- REBOLLO PUIG, M. (2012): “La crisis económica y la oportunidad de reducir el número de municipios”, *Crisis económica y reforma del régimen local*, coord. por Luis Cosculluela Montaner, Luis Medina Alcoz, María Hernando Rydings, Eloísa Carbonell Porras, Thomson Reuters-Aranzadi, Madrid.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (2005): *Territorio y Gobierno Local. Un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria*. Cizur Menor, Civitas.
- ROMERA JIMÉNEZ, Ó. (2018): “Evolución financiera y perspectivas de la planta municipal en España”, en GAPP, Nueva Época, nº.19, mayo de 2018.
- SÁNCHEZ SÁEZ, A. J. (2005): *Descentralización y subsidiariedad. Hacia una nueva configuración del Estado*, IAAP, Sevilla, 2005.
- \_\_\_\_\_. (2006): “El principio democrático en la administración local: la elección directa del alcalde y las potestades de autoorganización y sancionadora” en REALA, Nº. 302, 2006.
- \_\_\_\_\_. (2008): *Autonomía local y descentralización*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.
- TOSCANO GIL, F. (2013): “La reforma local y la intermunicipalidad” en *Mancomunidades, consorcios, áreas metropolitanas y redes de municipios*, José M.ª Feria Toribio (coord.), Centro de Estudios andaluces, Consejería de Presidencia, Sevilla.
- \_\_\_\_\_. (2015): “El consorcio administrativo en la encrucijada”, en REALA, nº 3, enero-junio 2015.
- VELASCO CABALLERO, F. (2009), “Autonomía y diferenciación en la organización local”, en *Congreso Europeo sobre Descentralización territorial y Administración local*, IAAP, Sevilla.

\_\_\_\_\_. (2011), “La planta local de España: criterios para la toma de decisiones”, en Anuario de Derecho municipal del año 2010, Madrid.

\_\_\_\_\_. (2012), “Competencias para la reforma de la planta municipal”, en Cuadernos de Derecho Local, núm. 29, junio de 2012.

\_\_\_\_\_. (2013), “Autonomía y organización en la organización local”, en *La planta del gobierno local*, coordinador Juan José Díez Sánchez, AEPDA-Fundación Democracia y Gobierno local, Barcelona.

\_\_\_\_\_. (2014), “El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas comunidades autónomas”, en Revista Catalana de Dret Public, nº. 48, 2014.

VIVANCOS COMES, M. (2013): “Reflexiones apresuradas sobre la reforma local en ciernes”, en Corts: Anuario de derecho parlamentario, ISSN 1136-3339, Nº. 27, 2013.

ZAFRA VÍCTOR, M. (2011): “El debate sobre la supresión o reforma de las diputaciones provinciales en España”, en Cuadernos de Derecho Local, 27, 2011.

**Sobre os autor:**

**Antonio José Sánchez Sáez** / E-mail: [ajss@us.es](mailto:ajss@us.es)

Professor Titular de Direito Administrativo da Universidad de Sevilla, Espanha.

Artigo convidado