

LAS REFORMAS Y PROPUESTAS DE REFORMA DE LA LEGISLACIÓN LOCAL EN ESPAÑA, 1999-2022

Junio 2022

Dirección

Tomàs Font i Llovet

Coordinación

Diana Santiago Iglesias
Marcos Almeida Cerrada



**Diputació
Barcelona**



FUNDACIÓN
DEMOCRACIA
Y GOBIERNO LOCAL

ISBN: 978-84-125912-2-4

Índice

INTRODUCCIÓN. Las reformas y propuestas de reforma del régimen local en España, 1999-2022: síntesis del estado de la cuestión	11
1. Descripción del proyecto	13
2. El mapa municipal	14
3. Áreas metropolitanas y metrópolis con regímenes especiales	16
3.1. Las áreas metropolitanas	16
3.2. Las metrópolis con regímenes especiales	17
4. El nivel supramunicipal	18
4.1. Una concepción estructural e integral	18
4.2. Una planta local supramunicipal racional y diversa	19
4.3. Una mejor articulación del sistema de fuentes	20
4.4. Hacia una reconfiguración de la provincia	20
4.5. Mejorar la articulación entre las diferentes entidades locales supramunicipales	21
5. Organización político-institucional	21
5.1. La dimensión política de los Gobiernos locales	21
5.2. La dimensión administrativo-institucional de los Gobiernos locales	22
6. La descentralización municipal	22
6.1. Los distritos	22
6.2. Las entidades de ámbito inferior al municipio	23
7. El empleo público local	23
8. Las competencias locales	24
8.1. Diagnóstico	24
8.2. Propuestas	26
9. La garantía de la autonomía local	28
10. El sector público local	29
11. Los principios informadores de las reformas	30
Capítulo 1. El mapa municipal	33
1. Objeto del informe y referencia a los datos incluidos en el avance sobre la estadística del padrón continuo	35
2. Recopilación de las modificaciones normativas llevadas a cabo en el mapa municipal	36

3. Balance de las medidas adoptadas y propuestas de reforma	40
Bibliografía	44
Capítulo 2. La intermunicipalidad	47
1. Objeto	49
2. Reformas acometidas sobre la legislación estatal básica	50
2.1. Primera fase del Pacto Local (1999)	51
2.2. La Ley 57/2003 de Modernización del Gobierno Local (LMMGL)	52
2.3. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)	54
3. Regulación en los ordenamientos autonómicos	62
3.1. Estatutos de autonomía y gobierno local supramunicipal	62
3.2. Legislación autonómica de régimen local (supramunicipal)	65
4. Documentos prelegislativos	69
4.1. Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local (2005)	69
4.2. Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local (2007)	71
4.3. Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España (2011)	73
5. Debates y propuestas doctrinales	76
5.1. Debates y propuestas de alcance constitucional	76
5.2. Debates y propuestas de alcance infraconstitucional	78
6. Cuestiones pendientes y posibles líneas de reforma de la legislación estatal básica	83
Bibliografía	87
Capítulo 3. El fenómeno metropolitano	91
1. Objeto: artículos 43, 3.2 y 4.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local	93
2. Reformas legislativas	93
3. Documentos prelegislativos relativos a proyectos no aprobados	94
4. Propuestas de reforma	98
4.1. Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España. Fundación Democracia y Gobierno Local. 2011	98
4.2. Actas del VIII Congreso de la AEPDA: La planta local. 2013	100

4.3. Principales aportaciones de la doctrina científica	100
5. Cuestiones pendientes y posibles soluciones	102
Bibliografía	103
Capítulo 4. Los regímenes especiales de Madrid y Barcelona	105
1. Objeto: Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona; Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid	107
2. Reformas legislativas	107
3. Documentos prelegislativos relativos a proyectos no aprobados	109
4. Propuestas de reforma. Principales aportaciones de la doctrina científica	109
5. Cuestiones pendientes y posibles soluciones	112
Bibliografía	113
Capítulo 5. La dimensión política de los Gobiernos locales	115
1. Objeto	117
2. Planteamiento y estado de la cuestión	117
2.1. Elección del alcalde y su destitución a través de la moción de censura y la cuestión de confianza	118
2.2. El estatuto de los electos locales	124
2.2.1. El transfuguismo y el concejal no adscrito	125
2.2.2. El concejal no electo	129
2.3. Breve referencia a los diputados provinciales	130
2.3.1. La forma de elección de los diputados provinciales y su notoria falta de representatividad democrática	130
2.3.2. El estatuto de los miembros de la diputación provincial. El transfuguismo	131
3. Propuestas no positivizadas y problemas pendientes de resolver	133
3.1. La elección del alcalde	133
3.2. El estatuto de los concejales	134
4. Identificación de los posibles ejes de una eventual reforma: orientación sobre el posible sentido de las reformas pendientes	134

4.1.	Sistema de elección directa del alcalde	134
4.2.	El estatuto de los electos locales	135
	Bibliografía	136
	Capítulo 6. La organización administrativa de los Gobiernos locales	141
1.	Objeto: Constituyen el objeto nuclear del presente estudio los artículos 19 a 24, que integran el Capítulo II (“Organización”) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local	143
2.	Breve análisis de la evolución de la organización en las reformas operadas que con mayor intensidad han impactado en la misma	143
3.	Principales aportaciones en la materia operadas en documentos prelegislativos	149
3.1.	El Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local (2005)	149
3.2.	El Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local (2006-2007)	152
3.3.	El Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (2019)	157
4.	Valoraciones globales y líneas de propuesta	158
4.1.	Sobre la oportunidad de la estructura orgánica y del reparto competencial propuestos por el Anteproyecto de LBGAL	158
4.2.	Sobre la necesaria implementación de mecanismos de control del ejecutivo en el pleno: particular referencia al régimen aplicable al acceso a la información por parte de concejales y otros miembros de la corporación	161
	Capítulo 7. La descentralización del Gobierno local y la participación ciudadana	175
1.	Temas a considerar en este apartado	177
2.	Los distritos	177
2.1.	La regulación de los distritos en el nuevo Título X LBRL	178
2.2.	¿Hay debate sobre los distritos?	179

2.3.	Cuestiones pendientes y posibles soluciones	180
3.	Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio (EATIM)	182
3.1.	El intento fallido de supresión por la LRSAL	182
3.2.	Un régimen dual en suspenso	184
3.3.	Cuestiones pendientes y posibles soluciones	185
	Bibliografía	186
 Capítulo 8. El empleo público		187
1.	Objeto	189
2.	Reformas legislativas	189
2.1.	Modificaciones que afectan a los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional	190
2.2.	Modificaciones que afectan al personal funcionario interino	193
2.3.	Modificaciones que afectan al personal eventual	198
2.4.	Modificaciones que afectan al personal directivo	201
3.	Documentos prelegislativos relativos a proyectos no aprobados	204
4.	Propuesta de reforma: Libro Verde 2011	207
5.	Cuestiones pendientes y posibles soluciones	209
	Bibliografía	210
 Capítulo 9. Las competencias locales		213
1.	Objeto: artículos 25 a 27 (Capítulo III, “Competencias”, del Título II, “El Municipio”) y 36 a 38 (Capítulo II, “Competencias”, del Título III, “La Provincia”) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local	215
2.	Reformas legislativas	215
2.1.	Artículo 137 CE y jurisprudencia constitucional sobre el alcance de la autonomía local que garantiza	217
2.2.	Concreción de la autonomía constitucional y competencias locales en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local	221
2.3.	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, y recorte	

de las competencias locales al amparo del principio de estabilidad presupuestaria	229
3. Propuestas de reforma	249
3.1. Propuestas de reforma prelegislativas	249
3.2. Principales aportaciones de la doctrina científica	257
4. Cuestiones pendientes y posibles soluciones (valoración preliminar)	265
Bibliografía	267
Capítulo 10. La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional	269
1. Planteamiento	271
2. Garantías de derecho internacional	271
3. Garantías constitucionales	273
4. Garantías estatutarias	275
5. Garantías de la legislación básica	275
6. Referencia breve al conflicto en defensa de la autonomía local	277
Capítulo 11. Garantía de la autonomía local. participación de las entidades locales en procedimientos decisorios que les afecten	279
1. Introducción: delimitación del objeto de análisis	281
2. El fundamento teórico de la participación local en el procedimiento normativo	282
3. Los órganos de participación local en la legislación estatal	284
3.1. La participación en el procedimiento legislativo estatal	284
3.1.1. La Comisión de Entidades Locales del Senado	285
3.1.2. Ejes para una posible reforma	285
3.2. La participación local en el procedimiento reglamentario	287
3.2.1. La Comisión Nacional de Administración Local	287
3.2.2. La Conferencia Sectorial para Asuntos Locales y la Conferencia de Ciudades	290
3.2.3. Ejes para una posible reforma	292
Bibliografía	294
Capítulo 12. El sector público local	297
1. Objeto	299

2. Modificaciones acometidas	300
3. Propuestas de reforma	303
3.1. Propuestas de reforma prelegislativas	303
3.2. Propuestas de reforma en la doctrina académica	306
3.2.1. Derecho de la competencia	307
3.2.2. Derecho de la contratación pública	307
3.2.3. Debate sobre la remunicipalización de los servicios públicos locales	308
3.2.4. Reestructuración del sector público local	309
4. Desarrollo autonómico	309
5. Cuestiones pendientes y posibles soluciones	311
Bibliografía	313

Introducción

Las reformas y propuestas de reforma del régimen local en España, 1999-2022: síntesis del estado de la cuestión

Marcos Almeida Cerrada

Universidad de Santiago de Compostela

Tomàs Font i Llovet

Universidad de Barcelona

1. Descripción del proyecto

La presente investigación tiene por objeto indagar en las reformas de la legislación básica de régimen local que se han efectuado o que se han pretendido llevar a cabo en nuestro país en los últimos veinte años. Ello ha implicado el examen de las reformas legislativas efectivamente aprobadas, de todos los proyectos que no han llegado a ser aprobados, así como de las propuestas de reforma más relevantes, formuladas tanto por instituciones y entidades de reconocido prestigio en este sector como por la doctrina académica.

Con el estudio de todos estos materiales se ha pretendido presentar una síntesis del estado de la cuestión, exponiendo de forma clara y sucinta, de un lado, el contenido de las reformas que se han efectuado, valorando si han alcanzado sus objetivos y su eficacia, y, de otro lado, aquellas otras reformas pendientes, con el fin de llamar la atención sobre aquellas cuestiones que quedan para mejorar, en aquello que sea necesario, el régimen local español.

Con esta finalidad, han sido objeto de examen:

- A. Modificaciones normativas
 - a. Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas.
 - b. Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.
 - c. Leyes 1/2006, de 13 de marzo, y 22/2006, de 4 de julio, de regímenes especiales de Barcelona y Madrid.
 - d. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
 - e. Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Además, se han tenido en cuenta las innovaciones introducidas por algunos de los Estatutos de Autonomía reformados.

- B. Documentos prelegislativos
 - a. Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local (2005). Anteproyecto de ley básica del gobierno y la administración local (2006).
 - b. Documentos para la reforma del gobierno local (2018/2019).

C. Propuestas y estudios

- a. Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- b. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA): La planta local.
- c. Principales aportaciones de la doctrina científica.

D. Otros materiales

Para los fines que se persiguen, ha resultado ser de utilidad el estudio de las normas de régimen local de última generación, como las aprobadas en Andalucía, Extremadura, País Vasco o Comunidad Valenciana. Pero con carácter general no ha sido objeto de análisis toda la legislación autonómica.

Para abordar la investigación de modo sistemático, el análisis se ha concentrado en las siguientes áreas de estudio, siguiendo el orden habitual en las exposiciones sobre régimen local: A.- El mapa municipal. B.- La intermunicipalidad. C.- El fenómeno metropolitano. Los regímenes especiales de Madrid y Barcelona. D.- El gobierno local I: Cuestiones políticas. E.- El gobierno local II: Cuestiones administrativas. F.- La descentralización del gobierno local y la participación ciudadana. G.- El empleo público local. H.- Las competencias locales. I.- La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional y la participación en la actividad de instancias superiores. J.- El sector público local.

Para el desarrollo del estudio se ha configurado un amplio equipo de investigadores universitarios, siempre dentro de la máxima especialización en el campo del derecho administrativo y del derecho local, y atendiendo a la diversidad de procedencias.

Director: Tomás Font. *Coordinadores:* Diana Santiago, Marcos Almeida. *Miembros:* María Antonia Arias, Anabelén Casares, Silvia Díez, Ramón Galindo, Ricard Gracia, María Hernando, Luis Medina, Leonardo Sánchez-Mesa, Francisco Toscano, Lourdes de la Torre y Marc Vilalta. *Equipo de apoyo:* Martí Abril, Noelia Betetos.

Siguiendo la ordenación apuntada, a continuación, sucintamente, se expone una breve síntesis de los resultados más relevantes del estudio efectuado.

2. El mapa municipal

En el debate sobre la reforma del mapa municipal, históricamente parecen estar siempre presentes las propuestas acerca de la necesidad de proceder a una generalizada supresión, por fusión, de los pequeños municipios. Pero con carácter pre-

vio hay que tener en cuenta que los municipios pequeños son muy diversos entre sí, ya que en este grupo entrarían los que tienen una población inferior a los 5000 habitantes, y resulta evidente que no es lo mismo un municipio de 100 habitantes que uno de 5000. Esta situación sobre todo está presente en las dos Castillas.

Hoy en día, es una opinión extendida que la supresión de los pequeños municipios no es la solución, ya que ello plantearía toda una serie de problemas por cuanto los servicios de prestación obligatoria van a tener que continuar prestándose y además estas medidas podrían contradecir la actual estrategia de lucha contra la despoblación. Tampoco parece que sean razones económicas las que puedan avalar su supresión, como se ha justificado por parte de la doctrina.

Además, la fusión generalizada de municipios, como medida para reducir su número, tampoco parece que se profile como solución generalizada a los problemas que suscita el mapa municipal, ya que, además, esta posibilidad plantearía a su vez otra serie de problemas como los relativos a quien deba proceder a la fusión de municipios, o en qué condiciones y cómo se debería recurrir a la misma. Y, desde que se introdujeran las medidas para fomentar la fusión municipal hace más de siete años (LRSAL), es claro que estas no han sido demasiado efectivas por el escaso número de fusiones llevadas a cabo. La más conocida, la de Don Benito con Villanueva de la Serena, no ha afectado precisamente a pequeños municipios, sino que ha permitido crear el tercero de la región por dimensión poblacional. Un deseable mayor protagonismo de las comunidades autónomas en este ámbito choca con la mayor proximidad, y presión, de la clase política local.

De este modo, conviene proceder a simplificar el ordenamiento jurídico para los pequeños municipios de manera que su gestión sea más sencilla. Así, entre otras medidas, se podría permitir que los municipios contaran con ordenanzas tipo, o con medidas más laxas en lo que respecta a su contabilidad, no teniendo por ejemplo que elaborar presupuestos, o también en materia de contratación pública o de administración electrónica. Junto a ello, convendría también reforzar la colaboración interadministrativa, potenciando el papel cooperador de las diputaciones provinciales u otras entidades supramunicipales para que estas pudieran colaborar en la gestión y cumplimentación de las obligaciones que pesan sobre los municipios.

En este contexto se sitúan las propuestas actuales de elaboración de un Estatuto de los municipios en riesgo de despoblación, de carácter básico, o de municipios rurales en algunas comunidades autónomas. La competencia estatal o autonómica es precisamente una cuestión a debatir.

Pero lo importante es dar contenido material al principio de diferenciación en la regulación local, principio que se ha incorporado a diversos ordenamientos, como el consti-

tucional italiano, el estatutario de algunas comunidades autónomas o el de nivel legal en Francia, con la Ley de 21 de febrero de 2022 denominada, precisamente, "*Loi relative a la differentiation*". Ello ha de significar, como mínimo, el tratamiento diferenciado de las realidades micromunicipales.

3. Áreas metropolitanas y metrópolis con regímenes especiales

3.1. Las áreas metropolitanas

La regulación actual del área metropolitana en el artículo 43 de la LBRL resulta deficitaria e insuficiente, como evidencia su infrautilización desde su aprobación y entrada en vigor. No obstante, no es solo un problema de regulación legal, pues ni las comunidades autónomas ni los propios Gobiernos locales afectados han estado por la labor de crear áreas metropolitanas. De hecho, solo se han creado como entes de carácter territorial las de Barcelona y Vigo, aunque esta está todavía inoperativa, y como entidades funcionales, las de Valencia. No obstante, los geógrafos y urbanistas coinciden en identificar al menos una cuarentena de conurbaciones metropolitanas en España.

No es fácil pensar que la solución esté en introducir más regulación, o en sustituir la regulación actual de la LBRL por otra distinta, más desarrollada o con otra configuración. Y tampoco es seguro que la solución deba pasar por la desregulación estatal, de tal modo que la normativa básica establezca lo mínimo sobre la articulación jurídica de las áreas metropolitanas, y que la solución jurídica deba dejarse en manos de la potestad de autoorganización autonómica, o incluso municipal. En este caso, debería ser cada comunidad autónoma la que decidiera si en su territorio tiene sentido dar solución al fenómeno metropolitano, y bajo qué fórmula. Una posibilidad sería potenciar el reconocimiento de la realidad metropolitana en los estatutos de autonomía de aquellas comunidades autónomas que tengan presente esta realidad en su territorio, con una demanda real de solución del fenómeno, de tal modo que el reconocimiento de esta obligue a solventar sus problemas mediante mecanismos institucionales.

Por otro lado, a la vista de las experiencias pasadas, la solución que se dé en cada territorio debe ser respetuosa con la autonomía municipal, de tal manera que la potestad de autoorganización municipal también encuentre su sitio, pues, de lo contrario, la fórmula elegida por el legislador autonómico nunca funcionará.

En este escenario, aun aceptando una mínima regulación estatal básica, las políticas estatales de creación de áreas metropolitanas no deberían ir más allá del estableci-

miento de técnicas de fomento. Esto es algo que puede hacerse o no por ley, y antes de adoptar cualquier solución debe reflexionarse acerca de las ventajas y los inconvenientes de la misma, así como sobre si realmente se aplicará; lo que dependerá no solo de la fórmula elegida, sino también de la idiosincrasia del territorio.

Por otro lado, si se crean las áreas metropolitanas, estas deberían asumir, en aplicación del citado principio de diferenciación, las funciones propias de las diputaciones provinciales dentro del territorio metropolitano, mientras que en el resto del territorio provincial sería la diputación la que siguiera ejerciendo estas competencias.

En el ámbito competencial de las áreas metropolitanas, sería oportuno configurar una cláusula general de competencia metropolitana, alegando que sería compatible con los intereses municipales, al verse estos representados en los órganos de gobierno del área metropolitana.

Por otro lado, constatado que la fórmula del área metropolitana, diseñada por la LBRL en su artículo 43, puede tener un escaso impacto, cabe defender que la solución del fenómeno metropolitano no debe limitarse necesariamente a la utilización de esta figura como prototipo, pudiendo recurrirse a otras técnicas jurídicas, que, en la práctica, ya vienen usándose a tal fin, tales como las fórmulas asociativas jurídico-públicas (mancomunidades, consorcios), las jurídico-privadas (sociedades mercantiles interlocales), el recurso a niveles de gobierno supramunicipales (comarca, provincia, comunidad autónoma uniprovincial), e incluso la utilización de herramientas no organizativas (planes, convenios), como se ha propuesto en alguna de las reformas estudiadas.

3.2. Las metrópolis con regímenes especiales

En tanto que las leyes de Madrid y de Barcelona del año 2006 constituyen regímenes especiales, una futura reforma de la legislación básica estatal podría prescindir de introducir modificaciones en el régimen de estos municipios, pues sus especialidades estarían salvadas. Ello sin perjuicio de que se decida recoger expresamente una cláusula de salvaguarda en esta.

No obstante, podría ser oportuno, y debería valorarse, aprovechar la competencia estatal y el impulso de la reforma de la legislación básica para realizar en paralelo una actualización de los regímenes especiales estatales de Madrid y Barcelona.

En lo organizativo, la experiencia pasada de estos últimos años puede haber evidenciado la necesidad de acometer alguna modificación puntual, incorporar alguna solución nueva, o incluso derogar alguna fórmula que haya quedado en desuso; ello sin perder de vista la potestad de autoorganización municipal, que debería potenciarse en todo

caso. En lo sectorial, el tiempo puede haber puesto de manifiesto que algunas de las regulaciones establecidas no se han desarrollado, o, por el contrario, haber arrojado nuevas necesidades que ahora sería bueno incorporar; adviértase, eso sí, lo cambiante y complejo de la legislación sectorial, que no haría de esta una tarea fácil.

En el caso de Madrid, la reforma podría plantearse realizar un mejor deslinde de lo que es régimen de capitalidad y lo que es su régimen como municipio de gran población, aprovechando además para desarrollar aún más el primero, si así se estimara conveniente. En el caso de Barcelona se ha iniciado ya un Programa para el impulso a su régimen especial, tanto en el aspecto organizativo –fue modelo para las grandes ciudades y ahora ha quedado desfasado– como en lo competencial y financiero. Además, es urgente resolver la participación de Barcelona en la planificación y gestión de las grandes infraestructuras estatales o autonómicas de indudable interés municipal, así como su relación con la organización metropolitana.

En todo caso, la singularidad de estas reformas, y el peso institucional de los ayuntamientos implicados, aconsejan que, pese a la iniciativa y competencia estatal, estos proyectos sean paccionados, o, al menos, se lleven a cabo a iniciativa y con la mayor participación de estos, integrándolos en el proceso.

4. El nivel supramunicipal

El campo de la intermunicipalidad ha sido siempre aquel en que más se ha plasmado el principio de diferenciación antes citado: provincias de régimen común, territorios históricos, cabildos y consejos insulares, comarcas, las áreas metropolitanas citadas, etc. A este nivel supramunicipal se han dedicado diversos estudios y proyectos en estos años. El estudio realizado ha revelado que todavía subsisten las siguientes necesidades.

4.1. Una concepción estructural e integral

Se señala ante todo la conveniencia de que la reforma que se efectúe de las entidades locales supramunicipales responda a una concepción estructural e integral.

Ello exigirá la identificación, con carácter general, de los principios que deben regir la creación, organización y funcionalidad de las distintas entidades locales supramunicipales (pueden tomarse como referencia las previsiones aquí analizadas del Libro Blanco 2005, el APLBGAL 2007 o también de la LAULA).

Junto a lo anterior, es preciso atender a la necesidad de relación y articulación de este conjunto de entidades, desde una doble perspectiva: interna (entre las distintas entida-

des locales supramunicipales entre sí, y también con el resto del sistema local, esencialmente, el municipio), así como de articulación “externa” (con los otros niveles de gobierno del Estado).

En fin, habrá que responder a la pregunta de si cabe hablar o no de un único sistema local, articulado bajo una misma comunidad política local. Los efectos que su respuesta puede tener para la determinación de la organización y las competencias de las entidades intermunicipales, son de gran relieve, puesto que una respuesta afirmativa abogaría por una función predominantemente instrumental (de servicio al municipio) y una legitimidad democrática indirecta de sus órganos de gobierno (integrados a partir de la configuración institucional de los municipios agrupados).

4.2. Una planta local supramunicipal racional y diversa

En segundo lugar, figura la exigencia de delimitar una planta local supramunicipal racional y diversa. En esta dinámica, deben considerarse al menos los siguientes aspectos:

De entrada, la definición de la tipología de entidades necesarias y posibles en el nivel supramunicipal debe atender a la estructura y configuración de la planta municipal, tanto en lo que se refiere al grado de fragmentación en pequeños núcleos de población como a la existencia de (grandes) concentraciones urbanas. Y, por tanto, también a las soluciones que, para responder a tales fenómenos, se acaben adoptando.

En la definición de las entidades que deben integrar el Gobierno local supramunicipal debe atenderse a la pluralidad y diversidad de tipos ya existentes, a la vista de los distintos ejes o criterios de su caracterización jurídica: i) su carácter constitucionalmente (y estatutariamente) obligatorio o potestativo; ii) su forma de creación, por ley-forzosa (agrupaciones de municipios) o bien voluntaria-asociativa (asociaciones de municipios), y el correlativo carácter heterónimo o autónomo que se deriva de una y otra; iii) y, finalmente, su naturaleza territorial o no territorial. La LBRL debería incorporar más claramente la distinción entre entidades de creación legal y asociativa.

Como se ha dicho, juega un importante papel la asimetría o diferenciación para poder atender a la singularidad de cada territorio en el diseño de la planta y organización del conjunto del sistema local.

La configuración jurídica de los distintos tipos de entidades supramunicipales deberá considerar: la naturaleza jurídica y la autonomía garantizada, así como su ámbito territorial, sus competencias y su configuración organizativa. En este sentido, es de interés señalar, entre otros aspectos, la correlación que, en atención al principio democrático,

existe entre la configuración funcional (competencias meramente instrumentales o también materiales) y el tipo de legitimidad democrática de una entidad (indirecta o directa).

4.3. Una mejor articulación del sistema de fuentes

La conveniencia de mejorar la articulación del sistema de fuentes sobre el Gobierno local supramunicipal ofrece distintas alternativas, no igualmente óptimas.

La más clara y coherente es profundizar en una mayor interiorización autonómica de los Gobiernos locales intermedios. Un posible modelo aquí podría ser el del APLBGAL 2007, de modo que la creación de entidades locales intermunicipales se remitiría a la legislación autonómica, que debería ajustarse a una serie de principios básicos. Algunos estatutos de autonomía así lo han intentado.

En cualquier caso, se hace imprescindible al menos revisar y actualizar algunas de las remisiones de la ley básica a la legislación autonómica, para atender a las modificaciones legislativas más recientes (por ejemplo, en relación con el régimen organizativo de las islas, del art. 41 LBRL).

4.4. Hacia una reconfiguración de la provincia

Existe un cierto consenso en la conveniencia de clarificar la posición jurídica actual de la provincia en el conjunto del Estado, tanto en lo competencial como en lo organizativo (gobierno y régimen electoral), debiéndose guardar la necesaria correlación entre ambos elementos, sin perder de vista el grado de densidad a atribuir a la legislación básica, así como las especialidades que puedan corresponder a cada comunidad autónoma.

En cuanto al rediseño competencial, cabe tener en cuenta que frente al papel tradicional de la provincia vinculado (casi exclusivamente) a las necesidades de los pequeños municipios, hay que definir su funcionalidad para el resto de municipios que la integran, incluidos los de ámbitos metropolitanos.

Adicionalmente, cabe redimensionar el peso de las competencias instrumentales frente a las materiales o sustantivas previstas en la LBRL. Posiblemente un aspecto a interiorizar por el legislador autonómico, especialmente en aquellos sectores de su competencia.

En cuanto al diseño de la organización política (de gobierno) de la provincia, debe mejorarse su legitimidad democrática, y la representatividad de los pequeños municipios.

En la medida en que se potencien las funciones materiales, habrá que valorar la elección directa de las diputaciones, si bien esta es una tendencia que viene modulándose en nuestro entorno comparado. Alternativamente, cabría recuperar algunas propuestas que plantean un sistema mixto (Libro Verde).

4.5. Mejorar la articulación entre las diferentes entidades locales supramunicipales

La necesidad de mejorar la articulación entre las diferentes entidades locales supramunicipales, especialmente allí donde se han creado entes locales territoriales de forma generalizada con cometidos y finalidades muy similares: comarcas catalanas o aragonesas, mancomunidades integrales o de interés comarcal en diversas comunidades autónomas, etc., es una cuestión de las que deberían corresponder preferentemente a la competencia del legislador autonómico en el marco de los correspondientes estatutos de autonomía.

5. Organización político-institucional

5.1. La dimensión política de los Gobiernos locales

En lo que se refiere a la organización político-institucional, en los últimos años se ha debatido ampliamente acerca de la posible incorporación de un modelo de elección directa del alcalde, que contribuiría a reforzar la legitimidad y la eficacia de los Gobiernos locales, puesto que serviría para mejorar la gobernabilidad de los ayuntamientos en el escenario de fragmentación política actual.

Además, referido al tema de la elección del alcalde, se ha sugerido que se debería valorar la posible adopción del sistema francés del "ballotage", es decir, una segunda vuelta en la que los electores vuelven a votar sobre los dos candidatos más votados en la primera vuelta. De esta forma, serían de nuevo los electores, y no los partidos políticos, los que decidieran sobre pactos. En definitiva, se trataría de establecer un modelo de elección de la lista más votada, como sucede en otros países y que solo subsidiariamente funciona en el nuestro.

A nivel provincial, como ya se ha dicho, la falta de representatividad democrática directa que se produce en nuestro ordenamiento jurídico para la elección de los diputados provinciales debería ser corregida.

5.2. La dimensión administrativo-institucional de los Gobiernos locales

Por lo que respecta a la estructura orgánica y al reparto competencial dentro del ayuntamiento, se viene planteando la configuración del pleno como el principal órgano de deliberación y debate, centrado en la determinación de las líneas políticas esenciales para los grandes temas que afectan al municipio, y como órgano de control de la actividad del Ejecutivo en su gestión y desarrollo de las políticas locales acordadas. Así, el pleno debería quedar prácticamente despojado de funciones ejecutivas, reservándosele tan solo las “grandes cuestiones” locales.

Ello implicaría, a su vez, una actualización del régimen de transparencia y de acceso a la información.

La configuración de un Ejecutivo local fuerte, que concentre las competencias de gestión y administración, debería a su vez aligerar al alcalde de competencias administrativas y de gestión en favor del órgano colegiado, y en todo caso, se debería mejorar el régimen de las delegaciones.

Lo anterior requiere mejorar el régimen de los directivos públicos locales en cuanto a la cualificación necesaria y a la motivación de su nombramiento, así como en relación con los mecanismos de control para la evaluación de su gestión.

6. La descentralización municipal

6.1. Los distritos

Respecto de los distritos, la experiencia es muy desigual según las realidades donde se han introducido. Al respecto, cabe barajar dos hipótesis de reforma.

Una de las opciones sería la supresión de los arts. 24.2, 121 y 128 LBRL, es decir, el régimen de distritos de la LBRL, de forma que los municipios que deseen crear distritos puedan seguir acogándose al art. 24.1 LBRL y dejar su entera regulación al reglamento local. Sí podría mantenerse la actual redacción del art. 128.2 LBRL, que dispone que la creación de los distritos y su regulación corresponden al pleno, en los términos y con el alcance previsto en el artículo 123, así como determinar que su organización deba establecerse en una norma de carácter orgánico.

La otra opción sería el mantenimiento de dicha regulación, pero con carácter potestativo, también para los municipios de gran población. En este caso, solo habría de modificarse el art. 128.1 LBRL: en lugar del “deberán crear distritos”, “podrán crear distritos”. En

este supuesto, además, la regulación de los distritos debería situarse en el capítulo de organización, en el art. 24 LBRL, y que sea accesible para los municipios que realmente tengan voluntad de implantarlos, independientemente de si pertenecen al régimen del Título X LBRL o no. Puede optarse por diferentes vías. Una primera, mantener el tenor del apartado 1 del art. 24 LBRL y suprimir el apartado 2, modificando como se ha indicado el art. 128.1 LBRL. Una segunda, modificar el apartado 2 e incluir un régimen potestativo para los distritos (o de forma más genérica “divisiones territoriales”), que garantice unas atribuciones y características mínimas.

6.2. Las entidades de ámbito inferior al municipio

Respecto de las entidades locales de ámbito inferior al municipio, se propone modificar su regulación en el art. 24 bis LBRL, limitando dicho cambio a aquello que sea imprescindible:

Es opinión amplia que debería mantenerse la remisión de su regulación al legislador autonómico, pero sin condicionar si deben tener personalidad jurídica o no, y sin predeterminar qué fórmula organizativa es la más adecuada. El legislador autonómico debería tener la libertad de regularlas, con la naturaleza jurídica, la denominación y las competencias que considere, en función de las características de las entidades en tu territorio. Por su parte, debería mantenerse el contenido del segundo apartado del art. 24 bis LBRL. En fin, debería eliminarse el contenido del tercer apartado del art. 24 bis LBRL, ya que restringe la potestad de autoorganización municipal e incluso dificulta la conversión de estas entidades en entidades locales menores.

7. El empleo público local

Sería oportuno, en materia de empleo local, que en los estudios para una reforma de la LBRL se abordasen las siguientes cuestiones:

- a) **Habilitados nacionales:** Se ha llevado a cabo la centralización del régimen de los funcionarios de Administración local con habilitación nacional, en garantía de la mayor independencia de estos últimos funcionarios, particularmente de quienes ejercen funciones de intervención. Subsisten, sin embargo, algunas dudas en relación con normas que en ocasiones se juzgan contradictorias con este último objetivo, en particular la posibilidad de provisión por libre designación de algunos puestos de trabajo asignados a estos funcionarios. La inmediatez de las

últimas modificaciones legales en relación con el País Vasco merece una reflexión más pausada.

- b) Funcionarios interinos: Debería ser el legislador básico estatal de régimen local quien introdujera un cambio normativo coincidente con la legislación básica funcionarial, estableciendo la reserva de las funciones de autoridad para los “funcionarios públicos”, sin concretar en la figura del funcionario de carrera. Razones de seguridad jurídica así lo exigen, especialmente en el ámbito de los cuerpos de Policía Local.
- c) Personal directivo: Como ya se ha dicho, es necesario exigir justificación o motivación suficiente para excepcionar, en virtud del reglamento orgánico municipal, la condición de funcionario al titular del órgano directivo. A semejanza de lo previsto en el artículo 66 de la Ley 40/2015, podría incluirse la siguiente previsión: “debiendo motivarse mediante memoria razonada la concurrencia de las especiales características que justifiquen esa circunstancia excepcional”.
Asimismo, sería necesario valorar la conveniencia de incluir un nuevo artículo en la LBRL con un contenido regulador sistemático, similar al artículo 58 del Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local (versión 2007).
- d) Personal eventual: Convendría valorar la posibilidad de establecer topes cuantitativos para determinar el número de puestos de personal eventual ocupados por trabajadores no permanentes o de confianza en las entidades locales y los organismos autónomos no mencionados en el artículo 104bis tras la declaración de inconstitucionalidad de sus apartados 3 y 4.

8. Las competencias locales

La determinación del régimen competencial de los municipios y demás entes locales es el punto central en todo proceso de reforma del régimen local. Se trata de “la medida” que permita valorar cualitativamente el nivel de autonomía que efectivamente corresponde a los distintos entes locales.

8.1. Diagnóstico

Como diagnóstico de la situación en el momento actual, en virtud de la normativa aplicable y de la jurisprudencia constitucional sobre la misma, cabe resumir los siguientes puntos:

- a) Ni la Constitución ni la LBRL garantizan un contenido competencial mínimo a los municipios que se traduzca en unas efectivas y concretas potestades públicas sobre

todas aquellas materias o asuntos que afectan a los intereses de la ciudadanía. Algunos estatutos de autonomía y alguna legislación autonómica han intentado suplir este déficit, pero con escaso impacto. Sigue vigente, aunque con matices, el criterio de la garantía institucional de la autonomía local, totalmente ineficaz en la protección positiva del contenido competencial de los Gobiernos locales.

- b) La praxis seguida tanto por el legislador estatal como por la mayoría de los legisladores autonómicos no ha sido por lo general favorable a incrementar el acervo competencial local, sino más bien tendente a una progresiva restricción del mismo. Es significativa la reforma introducida por la LRSAL, aunque la doctrina científica y alguna sentencia del Tribunal Constitucional han mitigado sus efectos negativos. En otros casos, se han incrementado las cargas prestacionales municipales o provinciales, pero sin poder ejercer políticas propias y sin la suficiente financiación para ello.
- c) La jurisprudencia constitucional ha reducido al mínimo las posibilidades de controlar al legislador por la falta de atribución de nuevas competencias a los entes locales o por la reducción e incluso supresión de las ya atribuidas. Hoy día cabe afirmar que, en la práctica, el legislador tiene absoluta libertad de configuración del contenido competencial de la autonomía local, siendo suficiente que reconozca a los entes locales algún tipo de participación, incluso de mero informe, en los asuntos de su interés.
- d) Las comunidades autónomas han utilizado a los entes locales como ejecutores y financiadores de sus competencias en aquellos ámbitos compartidos entre ambos niveles, sin que ello se haya correspondido con una financiación adecuada. Así, en materia de vivienda, servicios sociales, guarderías, etc., también han debido ser los tribunales quienes en casos puntuales hayan corregido la situación.
- e) Con carácter general, se produce una excesiva uniformización en la ordenación de las competencias locales, con la excepción de la graduación de los servicios mínimos obligatorios, que no es propiamente la atribución de una competencia. El mismo régimen especial de los municipios de gran número de población se limita a la organización y no se refiere a las competencias de las grandes ciudades. En general, se ha desligado la concreta situación del mapa municipal –inframunicipalismo y despoblación– de la ordenación legal de las competencias municipales.
- f) La Carta Europea de Autonomía Local es cada vez menos invocada y aplicada por los tribunales, y el Tribunal Constitucional le ha negado el carácter de parámetro de constitucionalidad de las opciones del legislador. Además no dispone, ya de origen, de un sistema de control efectivo en casos de incumplimiento. Por

todo lo cual, en la práctica la CEAL tiene escasa fuerza obligatoria en el ordenamiento español.

8.2. Propuestas

Frente a esta situación, las diferentes propuestas de reforma que han sido formuladas en los últimos años apuestan, en mayor o menor medida, por una modificación de conjunto del sistema de competencias locales. La doctrina científica ha propuesto regular en la Constitución el estatuto fundamental del municipio, con una garantía constitucional del contenido competencial de la autonomía local. No obstante, aquí nos limitamos a las propuestas de reforma de la legislación infraconstitucional.

- a) En primer lugar, se propone “positivizar” el contenido de la CEAL, en el sentido de introducir en la legislación básica estatal *una cláusula general o universal de competencias* en favor de los municipios que, en aplicación del principio de subsidiariedad, atribuya al municipio como propia la competencia para promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer cualquier tipo de intereses y de necesidades de la comunidad, siempre que no esté expresamente atribuida a otra entidad pública.
- b) En segundo lugar, se propone introducir expresamente en la legislación básica –como ya lo han hecho algunos estatutos de autonomía y leyes de las comunidades autónomas– los *principios de subsidiariedad y de diferenciación*, de cara a orientar y condicionar al legislador ordinario, estatal y autonómico, en la tarea de asignación competencial a los entes locales. Lo propio sería incorporar dichos principios a nivel constitucional, sin lo cual su fuerza efectiva también queda disminuida, pero su fijación en la legislación básica les aporta en todo caso un valor directivo importante.
- c) Es necesario clarificar la tipología de las competencias locales y determinar el régimen jurídico que resulta de aplicación, especialmente después de la desactivación autonómica de la LRSAL y la jurisprudencia constitucional sobre la misma. En particular, las anteriormente denominadas competencias impropias, que ahora deben ser consideradas como *competencias propias generales* de los municipios –más allá de las competencias propias por atribución de la ley–, deben permitir la acción abierta de los municipios en el ámbito de sus intereses, y dar efectividad a la cláusula universal de competencia y al principio de subsidiariedad. El régimen jurídico de este tipo de competencias requiere una mayor claridad, puesto que en la actualidad el ejercicio de las mismas está rodeado de una gran inseguridad jurídica y económica.

- d) La delimitación legal del ámbito competencial debe referirse a competencias en el sentido técnico de la expresión y no a un mero catálogo de ámbitos materiales que luego quedan en manos del legislador sectorial. Deben asegurarse las concretas *funciones* que se garantizan a los municipios y las correspondientes potestades públicas, como se realiza ya en algunos estatutos y en alguna legislación autonómica, que permitan el ejercicio de políticas públicas propias y autónomas, y no la mera participación en procedimientos de otras Administraciones.
- e) De manera especial, debe garantizarse el reconocimiento de la *potestad normativa* de los municipios, como Gobiernos directamente democráticos, en el ámbito de sus competencias propias, sin otros límites que la no contradicción con las leyes. Estas deben respetar en todos los campos, como ya se ha empezado a hacer en materia tributaria y sancionadora, el espacio normativo propio del municipio. Más aún, se propone una reinterpretación o una nueva configuración del principio de *la reserva de ley*, especialmente en relación con la potestad normativa de las ciudades y grandes aglomeraciones urbanas.
- f) Las anteriores operaciones deben realizarse tomando asimismo en consideración la diversidad y heterogeneidad de los entes locales, que ha de conducir a una situación realmente asimétrica pero mucho más realista. El antes citado principio de diferenciación debe ser objeto de concreción por el legislador por medio de parámetros cuantitativos y cualitativos, en relación con cada materia y cada función. El régimen local debe pasar de ser uniformista, rígido y estático a ser *diversificado, flexible y dinámico*.
- g) La distribución diferenciada de las competencias municipales debe articularse con la potenciación de los instrumentos de *cooperación intermunicipal*, cuya regulación debe actualizarse y ofrecer una mayor flexibilidad organizativa y funcional, así como la necesaria coordinación con las funciones de las diputaciones y demás entes locales intermedios en la garantía de la prestación de los servicios públicos.
- h) Deben contemplarse sistemas ágiles de agregación municipal y de intervención de los entes intermedios para el ejercicio de las funciones administrativas –secretaría, gestión de procedimientos, etc.–, así como para la obtención y ordenación, de una manera más eficiente, de los recursos humanos y de los bienes y servicios requeridos para el funcionamiento de las organizaciones locales. Se trata de mecanismos de orden *técnico*, de escasa dimensión política pero de indudable efecto positivo.
- i) Los puntos anteriores enlazan con las numerosas y diversas propuestas formuladas para optimizar el potencial no suficientemente aprovechado de las *diputaciones provinciales* y otros niveles supramunicipales en el desarrollo de sus competencias

funcionales de asistencia y cooperación, especialmente en relación con los municipios de menor población. Pero también se propone, siempre de manera diferenciada o asimétrica, el reconocimiento de competencias materiales o sustantivas de ordenación social y de prestación a la ciudadanía –promoción económica, medioambiente, servicios sociales, etc.–, aunque ello se condicione, en ocasiones, a una modificación del sistema electoral del segundo nivel de gobierno local.

- j) Todas las propuestas de reforma del régimen competencial local llevan consigo el reconocimiento efectivo y la garantía del principio de *suficiencia financiera* de los municipios. Las propuestas de reforma del sistema de financiación local han sido objeto de otro estudio específico, pero deben ir acompañadas de la garantía legal de la financiación de las competencias y de los servicios públicos de responsabilidad municipal, así como de su sostenibilidad económica y financiera.

En definitiva, la reforma del sistema de competencias locales es un elemento de singular relevancia en la configuración del modelo de gobierno local fundado sobre la autonomía local. Pero no se trata únicamente de reforzar el contenido material de la autonomía local *frente al Estado* (o a las comunidades autónomas), sino también de garantizar a los municipios, especialmente a las ciudades y grandes aglomeraciones urbanas, unos verdaderos poderes, unas *potestades públicas en favor de la ciudadanía*.

Por otra parte, la diversidad estructural del mapa municipal, con los polos opuestos de la despoblación rural y los micromunicipios, por un lado, y las grandes ciudades y conurbaciones metropolitanas, por otro, obliga a plantear todo el Gobierno local como un *sistema* complejo y articulado entre todos sus diversos niveles, donde la intermunicipalidad y la supramunicipalidad juegan un papel fundamental, aunque de modo asimétrico, en la garantía del modelo de un Gobierno local autónomo, autosuficiente y sostenible.

9. La garantía de la autonomía local

Respecto de los mecanismos de garantía de la autonomía local, cabe destacar las siguientes consideraciones:

- a) La necesidad de modificar la regulación del conflicto constitucional en defensa de la autonomía local para lograr un instrumento auténticamente eficaz, habida cuenta de su nula efectividad real desde su implantación hasta la fecha. En más de 20 años desde su implantación, el Tribunal Constitucional no ha dictado ni una sola

sentencia estimatoria. Cabría explorar mecanismos complementarios de garantía en el seno de los distintos ordenamientos autonómicos.

- b) Se cree que se debe potenciar la participación efectiva de los Gobiernos locales en el ámbito de los procedimientos legislativos, tanto estatales como autonómicos. En este ámbito se debe otorgar una adecuada posición a las asociaciones de entidades locales.
- c) Se sugiere introducir algunas modificaciones normativas en los órganos actualmente existentes que sirven de punto de encuentro y de relación entre los Gobiernos locales y los Gobiernos autonómicos y entre aquellos y el Gobierno estatal, para impulsar su incidencia práctica y real.

En primer lugar, habría de superarse su carácter meramente consultivo o deliberante, lo que se ha traducido en una escasa o nula capacidad de incidencia en los procedimientos normativos o decisorios estatales.

En segundo lugar, sería necesario repensar su composición, pues el hecho de que la misma sea paritaria y de que las decisiones hayan de ser adoptadas por consenso entre la representación local y la estatal, supone, en definitiva, dejar a la participación local en una posición minoritaria, puesto que los representantes de la Administración General del Estado –a los que se atribuye la presidencia del órgano (ex art. 117.2 LBRL)– están siempre en situación de imponer su parecer.

En tercer lugar, ha de revisarse el sistema de designación de los representantes locales, pues el hecho de que corresponda “en todo caso a la asociación de ámbito estatal con mayor implantación” (art. 117.2 LBRL) puede verse también como un criterio para empobrecer su representatividad, por cuanto dicha designación puede responder más a intereses corporativos o partidistas que a los intereses ligados realmente al mundo local.

10. El sector público local

En el campo del sector público local, parece necesario acometer una reforma en la que se aborden, entre otros, los siguientes aspectos:

- a) La ampliación del catálogo de formas de prestación de servicios públicos, diferenciando entre gestión individual y conjunta. En otro plano, dentro de la gestión directa se podría incluir la gestión descentrada. Y en la gestión indirecta habría que hacer referencia a las formas de gestión contractuales –en las que se incluiría la sociedad de economía mixta– y no contractuales, con el fin de incluir las técnicas,

como las acciones concertadas, que se han introducido en la legislación autonómica y que quedan al margen –aparentemente– de la legislación de contratos.

- b) La inclusión de criterios, más allá de la sostenibilidad económica y financiera, que puedan guiar la toma de decisiones sobre la selección de la forma organizativa y forma de gestión idónea de las actividades locales, teniendo en cuenta la dificultad que entraña la reversibilidad de esta decisión, tanto cuando se opta por gestión directa como indirecta.
- c) La determinación de la correspondencia de las categorías de transferencia de competencias y de encargo a medio propio con las formas de gestión, de modo que se aporte seguridad jurídica en la toma de decisiones sobre esta materia. En esta línea, sería bueno aclarar si la previsión establecida en el artículo 86.4 LRJSP en torno a los medios estatales es de aplicación al sector público local.
- d) El establecimiento de un listado de las formas organizativas del sector público local, planteando un régimen propio básico, que permita no remitirse a la regulación de ámbito estatal o autonómico, que no se adapta bien a las particularidades del ámbito local.

11. Los principios informadores de las reformas

Estas son, en apretada síntesis, las principales conclusiones a que ha llegado el estudio llevado a cabo. En cada uno de los capítulos que siguen se desarrollan pormenorizadamente sus premisas, sobre la base de los proyectos, propuestas y análisis que a lo largo de los últimos veinte años se han ocupado de la reforma de la legislación local. Ellos han puesto de manifiesto las sucesivas necesidades que se han ido detectando y los diversos modos de enfrentarse a ellas.

Normalmente, cada movimiento o propuesta reformadora se fundamenta en unos principios orientadores, unos *"leit motive"* que la encuadran y caracterizan. La "segunda descentralización", la "modernización",... La última reforma que consiguió llegar al BOE, como es sabido, enarbó los principios de racionalización y sostenibilidad, que el Tribunal Constitucional quiso conectar con el principio constitucional de eficacia. No obstante, de cara al futuro habrá que tener en cuenta un contexto más complejo y otras líneas directrices más ajustadas a las necesidades cambiantes de los Gobiernos locales.

En las reformas de los Estatutos de Autonomía efectuadas a partir de 2005 ya se incorporó, con mayor o menor énfasis, una mayor concreción de los principios estructurales del Gobierno local en cada comunidad, así como de delimitación de las competencias

autonómicas en la materia del régimen local. A raíz de ello, puede decirse que ha habido un cierto movimiento de “reforma autonómica” del Gobierno local, habiéndose aprobado leyes autonómicas de gran interés, como se ha anunciado al comienzo. Pero queda claro que todavía quedan muchas necesidades por satisfacer, muchas reformas por hacer, que demandan una adecuación de la legislación básica estatal.

Es cierto que se han planteado en la doctrina diversas propuestas de mejora en la garantía de la autonomía local que requerirían de una reforma constitucional. No obstante, sin perjuicio de las referencias correspondientes, no han sido objeto de un análisis específico, puesto que la hipótesis de un contexto propicio para una reforma de esta naturaleza está muy lejana.

No obstante, existen otros elementos en el ordenamiento que son capaces de coadyuvar en una evolución interpretativa y aplicativa que redunde en una mejor protección de la autonomía local y en un mejor funcionamiento de los entes locales. Entre ellos, la Carta Europea de Autonomía Local, cuyo influjo orientador y como instrumento de interpretación normativa va consolidándose con el paso del tiempo, aunque no siempre con una eficacia perceptible. Los principios específicos en ella contenidos, como son los de subsidiariedad, proximidad, diferenciación, han sido en algunos casos incorporados al derecho positivo ordinario, estatal y autonómico, y han sido aplicados por la jurisprudencia, aunque tal vez menos de lo que sería necesario, y son manejados habitualmente por la doctrina. Así se pone de manifiesto en el libro colectivo *La Carta Europea de la Autonomía Local a los 30 años de su aplicación. Balance y perspectivas* (Tomás Font, dir.), Fundación Democracia y Gobierno Local, 2019.

Entre los principios citados, destacan el de *subsidiariedad* y el de *diferenciación*. Ambos pueden encontrar todavía importantes concreciones y desarrollos, en lo competencial y en lo organizativo, que puedan dar un contenido efectivo a la autonomía local de cada uno de los concretos municipios llamados a ejercerla. En este sentido, cualquier dinámica de reformas legislativas, tanto estatal como autonómica, no debe olvidar ninguno de esos dos principios, antes al contrario, debe estar presidida e informada por los mismos.

Barcelona, junio de 2022.

Capítulo 1

El mapa municipal

María Hernando Rydings
Universidad Rey Juan Carlos

1. Objeto del informe y referencia a los datos incluidos en el avance sobre la estadística del padrón continuo

El objeto de este estudio consiste en presentar una síntesis del estado del mapa municipal, exponiendo, de un lado, las reformas que se han efectuado en los últimos veinte años, valorando si han alcanzado sus objetivos y su eficacia, y, de otro lado, aquellas otras reformas pendientes, con el fin de mejorar, en la medida de lo posible, el mapa municipal.

Con carácter previo, resulta necesario partir de los datos que se han incluido en el padrón en relación con el mapa municipal. En este sentido, de los 8131 municipios que hay en España, 5002 tienen una población inferior a 1000 habitantes, 2370 una población entre 1001 y 10 000 habitantes, 610 una población entre 10 001 y 50 000 habitantes, 86 una población entre 50 001 y 100 000 habitantes, y 63 una población de más de 100 000 habitantes, de conformidad con los datos publicados por el INE el pasado abril de 2021*.

Las comunidades con mayor número de municipios de menos de 1000 habitantes son Castilla y León (2009 municipios), Castilla-La Mancha (641) y Aragón (630). Por el contrario, las comunidades con menor número de municipios de menos de 1000 habitantes son Canarias (un municipio), Región de Murcia (dos) e Illes Balears (seis).

En cuanto a municipios de mayor tamaño, en España hay 63 municipios con más de 100 000 habitantes. De ellos, 12 pertenecen a Andalucía, 11 a Cataluña y 10 a la Comunidad de Madrid.

El 39,9 % de la población empadronada en España reside en municipios de más de 100 000 habitantes. Por comunidades, los porcentajes más altos se dan en Comunidad de Madrid (71,5 %) y Aragón (50,9 %). Y los más bajos corresponden a Castilla-La Mancha (8,4 %) y Extremadura (14,2 %).

Por otro lado, el 20,2 % de la población vive en municipios de menos de 10 000 habitantes. Por comunidades, los porcentajes más elevados se dan en Extremadura (50,2 %), Castilla-La Mancha (44,0 %) y Castilla y León (43,6 %), mientras que los más bajos corresponden a Región de Murcia (3,8 %) y Comunidad de Madrid (5,8 %).

A los efectos del presente estudio, y sin perjuicio de que volvamos a hacer referencia a estos datos en conjunto, al hilo de las valoraciones y propuestas que se hagan en el informe, sí queremos destacar en este momento lo siguiente: de los 8131 municipios que

* Los datos se recogen en el Avance de la Estadística del Padrón Continuo a 1 de enero de 2021, publicado por el INE en nota de prensa de 20 de abril de 2021.

hay en España, 5002 tienen una población inferior a 1000 habitantes, y las comunidades con mayor número de municipios con menos de 1000 habitantes son Castilla y León, Castilla-La Mancha y Aragón.

2. Recopilación de las modificaciones normativas llevadas a cabo en el mapa municipal

En los últimos veinte años se han llevado a cabo distintas modificaciones normativas en materia de régimen local, siendo las que directamente afectan al mapa municipal las tres siguientes: la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, para la modernización del gobierno local; las leyes 1/2006 y 22/2006 de Madrid y Barcelona, y la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. No obstante, a continuación, solo se hará referencia a la Ley 57/2003 y a la Ley 27/2013, al haber un capítulo dedicado específicamente al estudio de las normas aplicables a Madrid y Barcelona (*vid. El fenómeno Metropolitano. Los regímenes especiales de Madrid y Barcelona*).

A. La Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local.

En diciembre de 2003 se aprueba la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que lleva a cabo una amplia modificación de la LBRL y, entre otras cosas, introduce un nuevo Título X, Régimen de organización de los municipios de gran población. Con esta reforma se pretende “romper el rígido uniformismo que tradicionalmente ha presidido la normativa local que se aplica a todos los municipios con independencia de su demografía y complejidad” (Exposición de Motivos).

Se introduce un nuevo régimen orgánico funcional, distinto del previsto en los artículos 19 y siguientes de la LBRL, que se aplicará a los municipios que puedan calificarse, de conformidad con las reglas previstas en el artículo 121 de la LBRL, como municipios de gran población. En este sentido, el artículo 121 de la LBRL determina el ámbito de aplicación del régimen de organización de los municipios de gran población. Este precepto diferencia, por un lado, aquellos municipios que se consideran de gran población por disponerlos así el legislador estatal básico, sin necesidad de acto jurídico alguno añadido a la entrada en vigor de la norma; y, por otro lado, los municipios que podrán incluirse en este régimen con posterioridad, si concurren los actos jurídicos y se aprecian las circunstancias que la legislación estatal básica contempla. La inclusión en uno u otro modelo depende de las características de los municipios. Con este objetivo en mente, el artículo 121 distingue cuatro tipos de municipios: los de más de 250 000 habitantes; los que son capitales de provincia con más de 175 000 habitantes; los que son capitales de provincia, capitales autonómicas o sede de las instituciones autonómicas; y, por último, los que cuenten con población superior a 75 000 habitantes que presenten circunstancias económicas, socia-

les, históricas y culturales especiales. De estos municipios, solamente los dos primeros tipos, es decir, los municipios de más de 250 000 habitantes y los que son capitales de provincia con más de 175 000 habitantes, quedan sujetos al nuevo régimen organizativo como consecuencia directa de la entrada en vigor de la reforma. Por el contrario, las otras dos clases de municipios, esto es, los que son capital de provincia, de comunidad autónoma o sede de instituciones autonómicas, sea cual sea su población, así como los de más de 75 000 habitantes que presenten determinadas características, pueden incluirse en este régimen organizativo cuando “lo decidan las Asambleas Legislativas correspondientes a iniciativa de los respectivos Ayuntamientos”.

Los órganos previstos para estos municipios son los básicos de todos los municipios (pleno, alcalde y junta de gobierno local), aunque la norma reconduce sus funciones. El pleno fundamentalmente a funciones de elección, censura y control de la gestión del alcalde, la aprobación del presupuesto y las facultades normativas que corresponden al municipio. El alcalde ve reforzadas sus atribuciones en el gobierno y la administración municipal. Además de estos órganos se prevén los distritos, como órganos de gestión desconcentrada para la gestión de las competencias que se les asignen en su correspondiente división territorial, el consejo social de la ciudad, integrado por los representantes de las organizaciones económicas y sociales más representativas y la comisión especial de sugerencias y reclamaciones.

También se establece, en el artículo 130, una diferenciación del aparato administrativo municipal, distinguiéndose entre órganos superiores (alcalde y miembros de la junta de gobierno local) y órganos directivos (coordinadores generales de área o concejalía, los directores generales del área, el órgano de apoyo a la junta y el concejal-secretario de la misma, el titular de la asesoría jurídica, el secretario general del pleno, el interventor y, en su caso, el titular del órgano de gestión tributaria).

Por otro lado, y en relación con esta reforma, hay que tener en cuenta que el Tribunal Constitucional dictó la STC 103/2013, de 25 de abril, que anula la posibilidad que establecía la reforma de que 1/3 de los miembros de la junta de gobierno local pudiera ser nombrado miembro de la misma sin ser miembro electo del pleno.

Y hay que tener en cuenta también que ha habido varias comunidades autónomas que han dispuesto la aplicación del régimen de organización de los municipios de gran población a determinados municipios:

- Ley 1/2004, de 16 de febrero, de La Rioja, para la aplicación al municipio de Logroño del régimen de organización de los municipios de gran población.
- Ley 5/2004, de 28 de junio, para la aplicación a los municipios de Ferrol, Lugo, Orense, Pontevedra y Santiago de Compostela del régimen de organización de los municipios de gran población.

- Ley 6/2004, de 21 de diciembre, de Castilla-La Mancha para la aplicación al municipio de Albacete del régimen de organización de los municipios de gran población.
- Ley 8/2004, de 23 de diciembre, de Extremadura, para la aplicación al municipio de Mérida del régimen de organización de los municipios de gran población.
- Ley 5/2005, de 20 de junio, para la aplicación a Cartagena del régimen de organización de los municipios de gran población.
- Ley 1/2005, de 27 de mayo, de la Comunidad Valenciana, para la aplicación al municipio de Elche del régimen de organización de los municipios de gran población.
- Ley 2/2008 de Andalucía que regula el acceso de los municipios andaluces al régimen de gran población.
- Resolución de la Presidencia de la Asamblea de Madrid de 8 de junio de 2004, sobre la inclusión en el ámbito de aplicación previsto en el Título X de la LBRL.

B. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

La crisis de deuda pública en Europa, que tuvo lugar fundamentalmente a lo largo de los años 2010 a 2012, determinó en nuestro país la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria, tras la reforma del artículo 135 de la Constitución Española. Este fue objeto de desarrollo en virtud de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y fue el mascarón de proa de un amplio conjunto de reformas para mejorar y simplificar el funcionamiento de las Administraciones públicas españolas. Así, y en relación con la Administración local, el Programa Nacional de Reformas de 2012 defendió la necesidad de racionalizar el número de las entidades locales y sus competencias, mediante la delimitación, en la legislación estatal básica, de las competencias propias de los municipios, así como de las competencias transferidas, con el fin de impedir que actuasen fuera de ellas. Esta clarificación competencial se realizaría por tramos de población, facilitando la agrupación de municipios, y se acompañaría de la correlativa financiación. Por su parte, el informe de reforma de las Administraciones públicas, también conocido como Informe Cora, insiste en la necesaria modificación de las competencias de los municipios, entre otras medidas.

Con estos objetivos en mente, se aprueba la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), la cual pretendía ahondar en la consagración del principio de estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones públicas. Los objetivos a que responde la LRSAL pueden reconducirse a cuatro. Así, había que clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las de otras Administraciones; racio-

nalizar la estructura organizativa de la Administración local; garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso, y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

En este sentido, y en relación con el mapa municipal, la reforma procede a endurecer los requisitos para crear municipios por segregación, y por otra parte se aprueban medidas de fomento de la fusión de municipios, regulando el convenio de fusión voluntaria. Todo ello mediante la reforma del artículo 13 de la LBRL.

También se eliminan las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio que podían reconocer las comunidades autónomas según lo que preveía el derogado artículo 3.2, letra a).

El Tribunal Constitucional ha dictado diversas sentencias en relación con la reforma de la LRSAL; así, cabe citar que la STC 41/2016, de 3 marzo, resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por la Asamblea de Extremadura; la STC 111/2016, de 9 de junio, el interpuesto por la Junta de Andalucía; la STC 168/2016, de 6 de octubre, el del Principado de Asturias; la STC 180/2016, de 20 de octubre, el del Parlamento de Navarra; la STC 44/2017, de 27 de abril, el de los diputados integrantes de diversos grupos parlamentarios; la STC 45/2017, de 27 de abril, el interpuesto por el Parlamento de Andalucía; la STC 54/2017, de 11 de mayo, el del Parlamento de Cataluña; la STC 93/2017, de 6 de julio, el de la Generalitat de Cataluña; la STC 101/2017, de 20 de julio, el del Gobierno de Canarias; así como la STC 107/2017, de 21 de septiembre, resuelve el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por 2393 municipios.

Por otro lado, han sido varias las comunidades autónomas que han desarrollado las citadas previsiones:

- Galicia: Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL;
- Madrid: Ley 1/2014, de 25 de julio, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la LRSAL;
- La Rioja: Ley 2/2014, de 3 de junio, de medidas para la garantía de la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de La Rioja;
- Castilla y 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, derivado de la entrada en vigor de la LRSAL;
- Cataluña: Decreto-ley 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en Cataluña de la LRSAL (que fue derogado posteriormente, al no ser validado por el Parlamento);

- Baleares: Decreto-ley 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación en las Islas Baleares de la LRSAL;
- Murcia: Decreto-ley 1/2014, de 27 de junio, de medidas urgentes para la garantía de la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de Murcia;
- Asturias: Decreto 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el artículo 7.4 de la LBRL;
- País Vasco: Circular de 11 de marzo de 2014, de la directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos.

3. Balance de las medidas adoptadas y propuestas de reforma

La reforma introducida en virtud de la Ley 57/2003 no ha sido del todo eficaz, y es que no se ha logrado aplicar este régimen a todos los municipios que podrían ser calificados de gran población por efecto directo de la Ley, habiendo resultado excluido este por posteriores decisiones legislativas que han relegado a un segundo plano la legislación estatal básica de régimen local. Así lo han hecho el legislador estatal, respecto del municipio de Madrid, con la aprobación de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, y los legisladores autonómicos en los municipios de Pamplona, con las modificaciones de la Ley Foral de Administración Local que introduce la Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre, de actualización del régimen local de Navarra, y de Palma, con la Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca. Y también queda excluida Barcelona, pues la Ley 57/2003 que lleva a cabo la reforma excluye su aplicación al segundo municipio más densamente poblado de España.

Por otro lado, si tenemos en cuenta las políticas llevadas a cabo por las comunidades autónomas en orden a permitir que aquellos municipios que puedan y lo pidan pasen a regirse por el régimen organizativo de los de gran población, se pueden distinguir, en primer lugar, aquellas comunidades autónomas que han optado por generalizar la extensión del régimen de gran población a todos los municipios que cumplen las condiciones del art. 121.1 c) y d), es decir, capital de provincia, de la comunidad autónoma o sede de instituciones autonómicas sea cual sea su población, o municipios de más de 75 000 habitantes que acrediten ciertas características. Este es el caso de las comunidades autónomas de Galicia, Castilla-La Mancha, Valencia, así como las uniprovinciales de La Rioja, Murcia y Madrid. Por otro lado, Extremadura, que ha decidido que Mérida se sujete al régimen de organización de gran población en consideración a su

condición de capital autonómica a pesar de contar con una población inferior a la de los dos municipios capitales de provincia, que, sin embargo, continúan siendo de régimen común.

Todo lo anterior pone de manifiesto la incoherencia de la aplicación de un régimen organizativo que se identifica como de “gran población” aunque se aplica a municipios que no llegan a 50 000 habitantes, como Cuenca, o los superan por poco, como Mérida.

En otros casos no se ha creado alguno de los órganos propios de los municipios de gran población, como ocurre en el caso de Córdoba, que no ha creado distritos.

No obstante lo anterior, entendemos que la reforma de los municipios de gran población no parece ser una de las prioridades de la hipotética reforma de la LBRL que se pudiera llevar a cabo. Han transcurrido prácticamente veinte años desde la misma y, como se ha comentado anteriormente, la propia reforma ha sido aplicada de manera muy distinta a como fue inicialmente articulada, ya que no se ha aplicado a los municipios con mayor población, como Madrid o Barcelona, y se ha aplicado a otros que ni siquiera hubieran merecido, inicialmente, la consideración de municipio de gran población.

Por otro lado, y respecto de la reforma emprendida por la LRSAL, si bien parece que las medidas incluidas para evitar la creación de nuevos municipios sí han sido efectivas, no cabe decir lo mismo de las incluidas para potenciar la fusión de municipios. Y es que, desde su entrada en vigor, se han fusionado los municipios gallegos OZA-Cesuras, en 2013, y Cerdedo-Cotobade, en 2017, y en pocos días se va a celebrar la consulta popular en los municipios de Don Benito y Villanueva de la Serena (Badajoz) para preguntar a su población sobre la posibilidad de constituirse en un único municipio.

De esta forma, entendemos que el gran problema que ha venido presentando y que también presenta en la actualidad la planta municipal es el que suscitan los pequeños municipios (entendiendo que son los que cuentan con una población inferior a 5000 habitantes), los cuales deben dar cumplimiento, entre otras obligaciones, a los servicios de prestación obligatoria, y, además, lograr hacer frente a la despoblación que vienen sufriendo.

Ello ha suscitado debates de signos radicalmente opuestos, ya que se ha debatido sobre su posible supresión, y también sobre la necesidad de flexibilizar las reglas que les resultan de aplicación, por ejemplo, mediante la adición de un nuevo título a la legislación de régimen local que estaría dedicado precisamente a los municipios pequeños.

Así, por un lado, en el debate de la reforma del mapa municipal, parece estar siempre presente la necesidad de proceder a la supresión de los pequeños municipios. Con carácter previo hay que tener en cuenta que los municipios pequeños son muy diversos

entre sí, ya que en este grupo entrarían los que tienen una población inferior a 5000 habitantes, y resulta evidente que no es lo mismo un municipio de 100 habitantes que otro de 5000. Esta situación sobre todo está presente en las dos Castillas, como se desprende de los datos del INE incluidos en el primer apartado de este informe. En todo caso, debe tenerse muy presente que estos municipios presentan realidades sustancialmente diferentes teniendo en cuenta la población, la actividad económica predominante o la ubicación.

En este sentido, entendemos que la supresión de los pequeños municipios no es la solución, ya que ello plantearía toda una serie de problemas por cuanto, aunque se suprima un municipio, continuará habiendo vecinos que requerirán la prestación de los servicios correspondientes y además estas medidas podrían contradecir la actual política de lucha contra la despoblación. Pero es que, además, tampoco parece que sean razones económicas las que puedan justificar su supresión, como se ha justificado por parte de la doctrina. En este sentido, el nivel de endeudamiento de los municipios de menor población es escaso, un 11 % en los de población inferior a 1001 habitantes según el Informe núm. 931, de 25 de junio de 2013, del Tribunal de Cuentas (BOE de 19 de septiembre).

Además, la fusión generalizada de municipios, como medida para reducir su número, tampoco parece que se perfile como solución generalizada a los problemas que suscita el mapa municipal, ya que, además, esta posibilidad plantearía a su vez otra serie de problemas como los relativos a quien deba proceder a la fusión de municipios, o en qué condiciones y cómo se debería recurrir a la misma. Y, desde que se introdujeran las medidas para fomentar la fusión municipal hace más de siete años, estas no han sido demasiado efectivas, por el escaso número de fusiones llevadas a cabo, como poníamos de manifiesto anteriormente.

Por otro lado, se ha propuesto la creación de una suerte de Estatuto básico para los pequeños municipios, al anunciarse hace más de un año, en junio de 2020, desde el Ministerio de Política Territorial la elaboración de un "Estatuto Básico de los pequeños municipios", como una novedad enmarcada en la Estrategia Nacional frente al reto demográfico. No obstante, y a pesar de que la citada iniciativa se haya recogido en proposiciones no de ley, lo cierto es que no se ha facilitado apenas información del contenido del citado Estatuto que permita concretar las medidas que se incorporarían al mismo. No obstante, y a pesar de que transcurrieran varios meses sin que se hiciera referencia al Estatuto, hace pocas semanas, a finales de enero de 2022, la ministra de Política Territorial volvía a hacer referencia al Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población, anunciando que este se integrará en la reforma también anunciada por la ministra de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local.

En cualquier caso, y como ha apuntado la doctrina y señalábamos anteriormente, el problema no es el reconocimiento legal de un municipio pequeño, que cuesta poco y no suele endeudarse, sino que existen vecinos, los cuales, por pocos que sean, tienen derecho a la prestación de unos servicios básicos y generales. Y resulta obvio que el coste de esa prestación será mucho más elevado que el del mismo servicio en una gran ciudad, pero habrá que mantenerlo mientras exista población, y el hecho de que desaparezca la entidad local no soluciona el problema, ni esta realidad cambia porque se modifiquen las normas que rigen estos pequeños municipios, ya que habrá que continuar garantizando que esos vecinos reciban los correspondientes servicios en otros municipios.

De este modo, quizá convendría proceder a simplificar el ordenamiento jurídico para los pequeños municipios de manera que su gestión fuera más sencilla. Actualmente, los municipios de menos de 5000 habitantes solo están obligados a prestar los servicios obligatorios mínimos, que son exigibles en todos ellos con independencia de su población: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas. Como es sabido, corresponde a la provincia asegurar la prestación integral y adecuada de estos servicios, que es uno de sus fines provinciales propios y específicos (art. 31 LBRL), y las diputaciones provinciales (o entidades equivalentes) son competentes para la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica con los municipios de menor capacidad económica y de gestión (art. 36 LBRL). Asimismo, se establecen particularidades para los municipios pequeños en materia de contratación (DA 2 y 3 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público) y también de empleo público (artículo 9 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional); existe un régimen simplificado de contabilidad (artículo 203 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales); y solo los municipios de menos de 5000 habitantes pueden imponer la prestación personal y de transporte para la realización de obras de la competencia municipal (artículos 128 a 132 del TRLHL).

De este modo, quizá se podría permitir que los municipios contaran con ordenanzas tipo, o con medidas más laxas en lo que respecta a su contabilidad, no teniendo, por ejemplo, que elaborar presupuestos; o también en materia de contratación pública o de administración electrónica. Y convendría también reforzar la colaboración interadministrativa, potenciando el papel cooperador de las diputaciones provinciales para que estas pudieran colaborar en la gestión y cumplimentación de las obligaciones que pesan sobre los municipios.

Y, por último, convendría concretar también si la adopción de las medidas señaladas corresponde al legislador estatal, como se está anunciando desde la Administración central, o si, por el contrario, deberían ser adoptadas por el legislador autonómico, haciendo uso de su competencia de desarrollo, lo cual posiblemente dificulte la coordinación de las medidas adoptadas.

Bibliografía

- CARBONELL PORRAS, E. (2003). El título jurídico que habilita el ejercicio de las sociedades mercantiles estatales de infraestructuras viarias: ¿Convenio o contrato? En L. Cosculluela Montaner (dir.). *Estudios de Derecho Público Económico*. Madrid: Civitas.
- (2010). La cooperación intermunicipal en la realización de las obras y los servicios locales (reflexiones a propósito de algunos mecanismos distintos de la creación de entidades supramunicipales). *Anuario de Derecho Municipal*, 4.
 - (2013). La planta local: análisis general y perspectivas de reforma. En J. J. Díez Sánchez (coord.). *La planta del Gobierno local* (Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Alicante, los días 8 y 9 de febrero de 2013). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local - AEPDA.
 - (2014). Sobre la reforma local y las competencias municipales propias. *Revista Vasca de Administración Pública*, especial 99-100.
 - (2015). Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional. *Anuario del Gobierno Local 2015/16*.
 - (2019). La organización administrativa. Concepto, principios y reglas generales. En M. Rebollo Puig y D. Vera Jurado (coords.). *Derecho Administrativo. Tomo I. Conceptos fundamentales, fuentes y organización* (5.ª edición). Madrid: Tecnos.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. (2005). Una reflexión general introductoria sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. En J. L. Carro Fernández-Valmayor (dir.). *La modernización del gobierno local. Estudios sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local*. Barcelona: Atelier.
- DÍEZ SÁNCHEZ, J. J. (2013). *La planta del Gobierno local. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local - AEPDA.
- DOMINGO ZABALLOS, M. J. (2005a). Artículo 121. En M. J. Domingo Zaballos (coord.). *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local* (2.ª ed.). Pamplona: Thomson-Civitas.

- (2005b). Consideraciones sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 610.
- FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J. (2005). El régimen de las grandes ciudades. En J. L. Carro Fernández-Valmayor (dir.). *La modernización del gobierno local. Estudios sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local*. Barcelona: Atelier.
- FONT I LLOVET, T. (2004). La reconstrucción jurídica de la autonomía local: el gobierno local y la reforma de los Estatutos. *Anuario del Gobierno Local 2003*.
- FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A. (dirs.). (2014). *¿Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013*. *Anuario del Gobierno Local 2013*.
- GALÁN GALÁN, A. (2004). Ámbito de aplicación del régimen especial de los municipios de gran población. *Revista General de Derecho Administrativo*, 5.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2004). Política y administración en la reforma del gobierno local (un estudio sobre la forma de gobierno y la alta administración en los “municipios de gran población”). *Anuario del Gobierno Local 2003*.
- JIMÉNEZ-BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, A. (2007). Artículo 121. En M. Rebollo Puig (dir.). *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- MEDINA GUERRERO, M. (2013). Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. En M. Salvador Crespo, M. Zafra Víctor y M. Medina Guerrero (dirs.). *Reforma de la Ley de Régimen Local*. Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.
- (2014a). *La reforma del régimen local*. Valencia: Tirant lo Blanch.
 - (2014b). La reforma del régimen local: una honda transformación de las relaciones intergubernamentales. *Cuadernos de Derecho Local*, 34.
- MORILLO-VELARDE, J. I. (2003). La organización de los municipios de gran población. *Administración de Andalucía*, 52.
- MUÑOZ MACHADO, S. (dir.). (2015). *Tratado de Derecho Municipal*. Madrid: Iustel.
- RIVERO YSERN, J. L. (2014). *Manual de Derecho Local*. Pamplona: Civitas.
- SALANOVA ALCALDE, R. (2004). La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local: un comentario crítico. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 24.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2004). Observaciones sobre el régimen de organización de los “municipios de gran población”. *Justicia Administrativa*, 25.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.). (2014). *La reforma de 2013 del régimen local español*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

VELASCO CABALLERO, F. y DÍEZ SASTRE, S. (2005). Régimen jurídico-organizativo de los “municipios de gran población”. *Justicia Administrativa*, 28.

Capítulo 2

La intermunicipalidad

Ricard Gracia Retortillo
Universidad de Barcelona

1. Objeto

El concepto de “intermunicipalidad” exige su delimitación previa, en cuanto que no es un término tradicional en el derecho local español y, a día de hoy, no está reconocido expresamente en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL).

Con carácter general, puede definirse como el conjunto de tipos de entidades locales creadas para la prestación de servicios o, en general, para el ejercicio de competencias locales en el ámbito territorial superior al de un municipio e inferior al autonómico (regional). La expresión “intermunicipalidad” pretende enfatizar aspectos como la relación de horizontalidad o el trabajo en red entre los municipios que se agrupan y de los que resulta la creación de tales entidades. Sin desmerecer ni minimizar el sentido de esta expresión, conviene aclarar que, a efectos de este capítulo, la utilizaremos como sinónima de otras que se refieren –a pesar de los distintos matices– a la misma realidad: Gobierno local supramunicipal, intermedio, o segundo nivel de gobierno local (sobre la cuestión terminológica, Galán Galán [2017: 395-396]).

Dicho esto, conviene también delimitar los tipos de entidades locales que tienen cabida en dicho concepto, especialmente a efectos de este capítulo. Aunque puede incluirse claramente en la definición expuesta, dejamos fuera del tratamiento en este capítulo el estudio del fenómeno metropolitano (y en particular, del área metropolitana como tipo específico de entidad local), puesto que es objeto de análisis en otro apartado de este informe. Por el mismo motivo, no incluimos aquí el análisis de las entidades que tradicionalmente integran el sector público local institucional, que también reciben un tratamiento diferenciado en este estudio. Hechas, pues, estas exclusiones, meramente convencionales, el nivel supra- o intermunicipal de Gobierno local queda integrado, a nuestros efectos, por las entidades locales siguientes: provincias, islas, comarcas y mancomunidades de municipios.

Estas entidades locales supramunicipales encuentran hoy su regulación estatal básica, aunque con distinta densidad, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL). En particular, más allá del artículo 3 (que contiene el listado de entidades locales constitucionalmente obligatorias y con naturaleza territorial y el resto de entidades posibles), la vigente regulación sobre el espacio local supramunicipal se reparte entre el Título III, relativo a la provincia (que incluye la definición, los fines, la organización y las competencias de las provincias de régimen común, así como la previsión de sus regímenes especiales), y el Título IV, relativo a “otras entidades locales” (que comprende unas disposiciones generales sobre los fines, la naturaleza y forma de creación de la comarca, del área metropolitana y también de las mancomunidades de municipios). También hay que referirse a algunas disposiciones adicionales de la LBRL que re-

gulan situaciones especiales de exclusión o aplicación singularizada del régimen de la organización intermunicipal: régimen foral vasco (disposición adicional segunda); aplicación a Navarra (disposición adicional tercera); procedimiento excepcional para la comarcalización general de Cataluña (disposición adicional cuarta); régimen especial de organización de los cabildos insulares canarios (disposición adicional decimocuarta). Este régimen básico se completa con la regulación del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, y en concreto, por aquellos preceptos que, de conformidad con su disposición final séptima, tienen carácter básico: los artículos 25 y 26, relativos al territorio provincial y su eventual alteración, y el artículo 34, en relación con la obligación provincial de remitir al Ministerio competente una serie de información económica relativa a sus funciones de cooperación.

En este contexto, y siguiendo el planteamiento general de este estudio, este capítulo tiene por objeto el examen de las principales modificaciones legislativas a las que se ha sometido la regulación estatal básica del nivel local supramunicipal en los últimos veinte años y que han dado lugar al régimen vigente que acaba de enumerarse. No obstante, y dada la especial distribución de competencias legislativas entre el Estado y las comunidades autónomas en relación con este conjunto de entidades, que cuenta, en buena medida, con un fuerte grado de interiorización autonómica, se hace necesario mencionar también la regulación contenida en los estatutos de autonomía, especialmente tras la aprobación de los de “nueva generación”, y en las correspondientes legislaciones autonómicas de régimen local. Así, junto a la exposición de las reformas estatales (II) y la regulación en los estatutos y la legislación autonómica (III), se exponen las principales propuestas de modificaciones legislativas, contenidas en documentos prelegislativos (IV) como derivadas de los principales debates y publicaciones en la doctrina académica (V), para finalmente, en base a todo ello, identificar algunas posibles líneas de intervención sobre el nivel local supramunicipal en una eventual reforma de la legislación estatal básica de régimen local (VI).

2. Reformas acometidas sobre la legislación estatal básica

En términos generales, las reformas acometidas hasta la fecha sobre la legislación estatal básica de régimen local no han tenido como prioridad el nivel local supramunicipal, ni tan siquiera su entidad local nuclear, la provincia. Solo la última gran reforma local realizada por la LRSAL ha roto –aunque con alcance limitado– esta tendencia.

En cuanto al fondo, las reformas habidas durante estas décadas carecen de una visión global e integrada del nivel local supramunicipal, centrándose en aspectos puntuales

del régimen jurídico de algunas de las entidades locales que lo componen. En particular, se han centrado en la provincia, y en especial, en el listado de sus competencias propias del art. 36 LBRL y también, en menor medida, en los arts. 32-35, relativos a su organización, aspecto que también se ha reformado, en algún caso, respecto a las islas. Por su parte, mientras que la regulación de las comarcas apenas ha sufrido modificaciones desde su versión originaria (el art. 42 no ha sido alterado y solo se han añadido algunas disposiciones finales relativas a la articulación del sistema de fuentes autonómico), las disposiciones sobre las mancomunidades municipales sí han sido objeto de algunos cambios puntuales, que responden a momentos y finalidades diversos. A continuación, se describen las líneas fundamentales de estas reformas, siguiendo un orden cronológico, que distingue tres momentos diferenciados.

2.1. Primera fase del Pacto Local (1999)

La primera de las grandes reformas de la LBRL apenas incidió en el espacio intermunicipal. Como es sabido, el abandono explícito de las cuestiones relativas a las competencias y la financiación limitó la finalidad de la primera de las leyes surgidas del Pacto Local (Ley 11/1999, de 21 de abril) a la “mejora de su funcionamiento, el robustecimiento y fortalecimiento del Gobierno local”, lo que se tradujo en una reforma fundamentalmente organizativa. En particular, la modificación de los artículos 32 a 35 LBRL no fue más que una concreción para la organización de las diputaciones provinciales de la que se realizó también para el municipio en los artículos 20 a 23 y que se completó, meses después, con la del artículo 46.2.a) LBRL¹.

Tal y como explica la propia Exposición de Motivos, con esta modificación se lleva a cabo “una nueva distribución de competencias entre el Pleno y el Presidente de la corporación, a fin de solventar los problemas planteados al atribuirse [...] al Pleno funciones que tienen un carácter eminentemente ejecutivo y que es más lógico que sean competencias del Alcalde, en aras a una mayor eficacia en el funcionamiento del respectivo Ayuntamiento o Diputación. Como contrapartida, se clarifican las competencias del Pleno, se refuerzan las funciones de control por parte de éste mediante una mayor frecuencia de sus sesiones ordinarias y se establece el carácter preceptivo de los órganos de estudio, informe y seguimiento de la gestión del Alcalde o del Presidente y de sus órganos delegados en los Ayuntamientos de los municipios con más de 5.000 habitantes y en las Diputaciones Provinciales”.

¹ En concreto, la Ley 11/1999, de 21 de abril (en sus artículos 1.6 a 1.9), modificó los arts. 32, 33 (apartados 2 y 3, y añadió el apartado 4), 34 y 35 (apartado 2.b). Posteriormente, la Ley 55/1999, de 29 de diciembre (en sus artículos 46.2 y 46.3), completó esta modificación, afectando al apartado 2.1) del art. 33; los apartados 1.f) y k) del art. 34, y el apartado 2.i) del art. 35.

Esta redistribución de competencias entre los órganos de gobierno provinciales se completará años más tarde con las modificaciones incorporadas por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que suprimió algunas de las competencias del pleno y también de la presidencia provincial en relación con la adquisición de bienes y la contratación pública².

2.2. La Ley 57/2003 de Modernización del Gobierno Local (LMMGL)

Tampoco en el segundo paquete de reformas legislativas derivadas del Pacto Local la provincia y las entidades locales supramunicipales fueron objeto de un tratamiento prioritario. La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local (LMMGL), cuya principal novedad fue el establecimiento del régimen especial de los municipios de gran población (Título X), no supuso una reforma en profundidad de la provincia ni de los Gobiernos locales intermedios. No obstante, sí incorporó algunas modificaciones menores en el ámbito de la organización provincial e insular, así como, singularmente, en relación con el listado de competencias provinciales reconocidas en el artículo 36 LBRL. Adicionalmente, la LMMGL contempló también modificaciones en relación con el régimen de las mancomunidades de municipios (art. 4 LBRL).

Por lo que se refiere al *aspecto organizativo*, en relación con las *diputaciones*, se modifica el apartado 3 del art. 33 LBRL, para añadir algunas concreciones sobre las sesiones de votación de la cuestión de confianza, instrumento introducido con carácter general para todas las entidades locales necesarias solo unos años antes con la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de régimen electoral general (LOREG), en 1999. Además de otras modificaciones que suponen la proyección sobre el nivel provincial de adaptaciones menores de carácter general³, la LMMGL incorpora una regulación específica sobre la organización de los *cabildos insulares canarios*, que elimina la equiparación orgánica a las diputaciones provinciales hasta entonces fijada por el art. 41 LBRL. En particular, se añade a la LBRL una disposición adicional decimocuarta, que establece –con las necesarias adaptaciones– la aplicación del nuevo régimen de los municipios de gran población a los cabildos insulares de más de 175 000 habitantes o a aquellos que superen los 75 000 habitantes y en que así lo fije una ley autonómica a iniciativa de los respecti-

² En concreto, la disposición derogatoria única.b) de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, deroga el apartado 1.k) y m) del art. 33 LBRL, y también el apartado 2.l) y n).

³ En particular, se modifican el apartado 2 y las letras c), k) y m) del apartado 1 del art. 34 LBRL, y también el art. 35 LBRL, con el objeto de adoptar también para las diputaciones la nueva denominación de la Comisión de Gobierno, que con la LMMGL pasa a ser “Junta de Gobierno”. Además, se adaptan las referencias cuantitativas en pesetas por euros, tras la entrada en vigor de la moneda única en 2002.

vos plenos insulares⁴. No hay, en cambio, ninguna modificación expresa de la LBRL para el caso de los consejos insulares de las Illes Balears, que mantienen su regulación del artículo 41.3 LBRL.

En cuanto a las *competencias provinciales*, se modifica el artículo 36.1 LBRL. Por un lado, se añade el apartado d), que atribuye una nueva competencia propia a las diputaciones: “La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito”. Para el legislador, se trata de una atribución “de particular relevancia, pues enlaza directamente con un conjunto de actividades de creciente importancia en los gobiernos locales contemporáneos, en el que las Diputaciones provinciales ya se han venido implicando de forma creciente durante los últimos años”, y que “resulta especialmente necesaria en las zonas rurales, donde la puesta en práctica de las políticas de desarrollo local está produciendo excelentes resultados” (Exposición de Motivos de la LMMGL). Por otra parte, el apartado c) de ese mismo art. 36.1 se refiere a la competencia provincial de “prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal”, atribución que fue uno de los aspectos de la LMMGL impugnados ante el Tribunal Constitucional.

La STC 103/2013, de 25 de abril, rechazó, no obstante, la inconstitucionalidad de este apartado, descartando que vulnera ni las competencias de las comunidades autónomas ni tampoco la autonomía de municipios y comarcas. Para el Tribunal Constitucional, aunque “el contenido esencial de la garantía institucional de la autonomía provincial comprende la función de cooperación económica a la realización de obras y servicios municipales, o el apoyo a los municipios (STC 109/1998, de 21 de julio)”, la definición del modelo de autonomía provincial que realiza el legislador básico “no se limita única y exclusivamente al desarrollo de dicho contenido esencial”, sino que “se extiende a aquello que resulte necesario para la definición del modelo común de autonomía provincial, con independencia del posterior desarrollo normativo de las bases que en todo caso corresponde a las Comunidades Autónomas”. A su vez, recuerda que, “aunque la ampliación de competencias provinciales puede incidir en el ámbito de autonomía que tienen legalmente consagrada municipios y consejos comarcales, la atribución de la nueva competencia afecta directamente al círculo de los intereses provinciales [...], sin que desde el punto de vista constitucional, haya más limitaciones a la hora de configurar el modelo básico de autonomía que las que las que vienen determinadas por el respeto al contenido esencial de la autonomía de la provincia”, que en este caso se ve

⁴ En paralelo, se modifica el art. 41.1 LBRL, que remite el régimen organizativo de los cabildos a dicha disposición adicional y desplaza a supletorio el régimen organizativo de las diputaciones provinciales hasta entonces aplicable preferentemente.

potenciada, “y de las otras entidades locales”, que en este caso, no se ha vulnerado, puesto que “sus competencias no se han visto modificadas” (STC 103/2013, FJ 5.c]).

Finalmente, la LMMGL modificó también algunos aspectos del *régimen jurídico de las mancomunidades de municipios*, de modo que, según reza la Exposición de Motivos, “se refuerza su papel en nuestro sistema local”. En primer lugar, se modifica la regulación de sus potestades, aclarando que su determinación corresponde, en el marco de la legislación aplicable a cada potestad, a los municipios mancomunados a través de sus estatutos, y fijando el régimen aplicable supletoriamente (art. 4.3 LBRL). Por otra parte, la reforma dispone expresamente la posibilidad de que puedan crearse mancomunidades que integren municipios de distintas comunidades autónomas, en los términos que establezcan sus legislaciones respectivas (art. 44.5 LBRL).

Al respecto, conviene recordar que la misma STC 103/2013 confirmó la constitucionalidad del apartado 3.º del artículo 4 LBRL, al entender que no vulnera ni las competencias autonómicas ni tampoco la autonomía local. En primer lugar, el Tribunal Constitucional concluye que, aunque las mancomunidades no son entidades constitucionalmente garantizadas, sí son entidades que “no tienen otros intereses que los de los municipios que las integran”, y que la determinación de sus potestades es un instrumento necesario para que la mancomunidad, e indirectamente los ayuntamientos que la constituyen, puedan cumplir sus fines, y constituye una garantía de su autonomía, de modo que, a partir de su tradicional conexión entre esa garantía constitucional de la autonomía local y la legislación básica, no cabe hablar de vulneración de competencias autonómicas. Además, como quiera que tanto el contenido de la regla principal como la entrada en vigor de la supletoria dependen de la voluntad de los ayuntamientos mancomunados, se descarta también la vulneración del contenido esencial de la autonomía municipal, “pues ha quedado garantizada la facultad de elección de los municipios” (STC 103/2013, FJ 5.a]).

2.3. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)

A pesar de la pluralidad y diversidad de propuestas de reforma que se sucedieron durante la primera década del siglo XXI (véase el apartado 4 de este capítulo), el régimen legal básico de las entidades locales supramunicipales no volvió a ser objeto de modificación significativa hasta la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

En el contexto ya conocido de priorización de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera como fórmula para superar la crisis económica de 2008, la LRSAL definió cuatro objetivos básicos: reordenación de las competencias locales, la racionalización

zación de la estructura organizativa local, además de garantía del control económico-financiero riguroso de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y el fomento de la iniciativa económica privada.

En el cumplimiento de estos objetivos, varias son las medidas que pretendieron incidir específicamente en el nivel supramunicipal, si bien en distinto sentido en función del tipo de entidad local de que se trate. Por un lado, la reforma parte de la expresa voluntad de “reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entidades equivalentes”. En segundo término, se lleva a cabo, en cambio, “una revisión del conjunto de las entidades instrumentales que conforman el sector público local”, en lo que se presenta como continuidad y cumplimiento de sendos acuerdos previos a nivel estatal que pretenden tanto “mejorar la eficiencia y reducir el gasto público” como la “reducción de la dimensión del sector público local, lo que implicaba la necesidad de controlar su actividad y racionalizar su organización” (Preámbulo LRSAL). Mientras la primera de las medidas afecta esencialmente a la posición de la provincia (y por extensión, las islas) y su definición competencial en los artículos 26.2, 36 y 37 LBRL, la segunda incide más directamente, en cuanto al nivel intermunicipal, en las mancomunidades de municipios (y consorcios), cuyo número pretende limitarse (disposición adicional novena). Más allá de esta última modificación, que será objeto de estudio en el capítulo dedicado al sector público local, nos referiremos aquí a algunas modificaciones que, aunque comparten los mismos objetivos, pretenden un alcance más limitado y directo sobre el régimen jurídico de las mancomunidades (disposición adicional 11.^a). No obstante, y sin negar tales objetivos, lo cierto es que la concreción de todas estas medidas durante la tramitación parlamentaria de la Ley fue variando de tal modo que, tanto en uno como en otro caso, acabaron por modular su alcance y con ello su eficacia real, a lo que cabe añadir su posterior examen de constitucionalidad, que afectaría también a la interpretación de algunos de estos preceptos. Junto a ello, y aunque no está expresamente previsto en la ley, cabe apuntar también una mayor introducción del principio de diferenciación y diversidad en el tratamiento del nivel provincial y del supramunicipal, en su conjunto, que merece al menos ser puesta de relieve.

a) El pretendido refuerzo de las provincias y de sus competencias

El pretendido refuerzo de las provincias se materializa esencialmente en el ámbito competencial, a través de la ampliación del listado de atribuciones que hasta entonces la LBRL les venía garantizando⁵. Dicha *ampliación competencial*, aunque, como se dirá, más aparente que real, se llevó a cabo a través de las siguientes vías:

⁵ Sin perjuicio de las disposiciones generales que también le son de aplicación, la LRSAL solo contiene una única medida específica en relación con la provincia que no tenga estricto contenido competencial: la introducción del art. 32bis LBRL, que se ocupa de regular el nombramiento del personal directivo de las diputaciones, los cabildos y los consejos insulares. Cuestión que, por su objeto, es de tratamiento específico en otro capítulo de este estudio, al analizar el empleo público local.

- De entrada, las provincias podrán ejercer, además de las competencias propias y delegadas, la nueva categoría general de competencias locales “distintas de las propias y las atribuidas por delegación” en los términos y con los requisitos previstos por el art. 7.4 LBRL, lo que claramente amplía su ámbito de actuación, en especial, atendiendo a la interpretación jurisprudencial de estas como competencias “propias generales” (STC 41/2016, de 3 de marzo, FF. JJ. 11 y 12).
- Se prevé una nueva función de “coordinación” provincial de determinados servicios obligatorios en todos los municipios de menos de 20 000 habitantes, con el objetivo de reducir su “coste efectivo” (art. 26.2 LBRL). A diferencia de la primera versión del Anteproyecto (que preveía la asunción directa o *ex lege* por la diputación de la prestación de estos servicios cuando los municipios no cumplieran el “coste estándar” regulado por el Gobierno), en la versión finalmente aprobada, la función provincial se limita a la de proponer, “de conformidad con los municipios”, la forma más eficiente de prestación del servicio (sea directamente por la provincia o a través de fórmulas de gestión compartida) al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el cual, con el informe de la Administración competente en materia de tutela financiera, debía ser quien decidiera al respecto (aunque esto será revisado por la STC 41/2016). La aplicación de esta fórmula se condicionaba al cálculo del coste efectivo de los servicios regulado en el art. 116bis LBRL.
- Se amplía el listado de competencias propias del artículo 36.1 LBRL. Aunque se suprime la ambigua cláusula relativa al “fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia” (ex apartado e)], lo cierto es que se añaden una serie de nuevas disposiciones que, en general, suponen concreciones de las ya recogidas de forma más genérica hasta entonces en dicho listado.
 - i. En primer lugar, como competencias de “asistencia y cooperación a los municipios” pueden entenderse las siguientes: “En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención” (apartado b), y la “asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes” (apartado f).
 - ii. En segundo término, directamente vinculado a la facultad del art. 26.2 LBRL, como competencias propias de “coordinación de los servicios municipales” se fijan: “El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis” (apartado e) y “el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados

por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes” (apartado h).

- iii. Finalmente, además de las competencias instrumentales anteriores, la nueva redacción del art. 36.1 LBRL incorpora algunas competencias de tipo material, como concreción de su función de “prestación supramunicipal o supracomarcal de servicios”: “[...] En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación” (apartado c), y “la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes” (apartado g).
- Más allá del capítulo específico que regula la provincia, la LRSAL añade novedosamente a la LBRL otras funciones provinciales, fundamentalmente de coordinación y seguimiento/supervisión, en distintos ámbitos como: los servicios resultantes de las fusiones municipales (art. 13.5 LBRL); las medidas contenidas o que puedan contenerse en los planes económico-financieros (art. 116bis LBRL) o la asistencia a la Administración delegante para la coordinación y el seguimiento de las competencias delegadas a varios municipios de la provincia (art. 27.2 LBRL).

En términos generales, estas modificaciones normativas no suponen, sin embargo, la implantación de un modelo distinto de competencias provinciales (Gracia Retortillo, 2015: 199 y ss.). Por el contrario, persiste, en términos idénticos, la definición de los “fines propios y específicos” de la provincia (art. 31.2 LBRL), así como de la gran mayoría de las funciones atribuidas hasta ahora a la provincia (art. 36.1 LBRL), de manera que se mantiene su tradicional perfil instrumental, en cuanto que su actividad sigue teniendo por destinatarios principales otros entes locales (fundamentalmente, los municipios de su ámbito territorial) y solo indirectamente, a través de ellos, a los ciudadanos. La ampliación competencial sí se traduce, no obstante, en un cambio en el carácter de dicha instrumentalidad. La LRSAL potencia, en efecto, el papel “coordinador” de la provincia, en detrimento de sus tareas tradicionales de “cooperación y asistencia”, que, según la jurisprudencia constitucional, venían siendo el núcleo funcional de la garantía constitucional de la autonomía provincial. En el desarrollo de estas nuevas funciones, el papel de la provincia ya no será tanto el de proteger un determinado nivel de autonomía municipal, como, en línea con el propósito general de la reforma, el de maximizar la eficiencia económica en el conjunto del nivel local de Gobierno, garantizando los principios del art. 135 CE. Adicionalmente, la LRSAL parece querer garantizar por primera vez en la legislación estatal básica una serie de competencias de tipo material, esto es, aquellas que tienen por destinatarios directos a los ciudadanos (y no a otras entidades locales), lo

que sucedería tanto en la eventual gestión directa por la provincia de los servicios municipales que pudiera derivar de la coordinación del artículo 26.2 LBRL, como más claramente en la expresa atribución a la provincia de la prestación de determinados servicios en los municipios de menor población (principalmente, los arts. 36.1.c] y g] LBRL).

El control de constitucionalidad realizado sobre la LRSAL ha tenido por objeto buena parte de los nuevos preceptos relativos a las competencias provinciales (STC 41/2016, FJ 15 *in fine* y, sobre todo, STC 111/2016, de 9 de junio, FF. JJ. 9 a 12). En términos globales, el Tribunal considera constitucional toda la regulación sobre la que se pronuncia (arts. 26.2, 36.1.c], e], g], 36.2.a], 2.º párrafo, y 116bis.3 LBRL), con la excepción de los incisos que en el artículo 26.2 LBRL se refieren a las facultades atribuidas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que quedan anulados. No obstante, queda sometida a interpretación conforme la constitucionalidad de las competencias previstas en los artículos 36.1.g) y 36.2.a), 2.º párrafo, LBRL (STC 111/2016, FF. JJ. 11 y 12). De este control de constitucionalidad puede derivarse, con carácter general, una notable desactivación de los objetivos de la LRSAL en relación con la reforma provincial, de modo que el pretendido refuerzo de la provincia y entes equivalentes queda bastante modulado por la interpretación reductora que el Tribunal Constitucional lleva a cabo del alcance de las facultades de intervención atribuidas por la LRSAL a la provincia (Gracia Retortillo, 2017).

b) La pretendida racionalización de las mancomunidades de municipios

El segundo gran bloque de medidas de la LRSAL que afectan a la intermunicipalidad tiene que ver con las mancomunidades de municipios. Más allá de la disposición adicional 9.ª LRSAL, que contiene las medidas de redimensionamiento del sector público local en general, la finalidad racionalizadora de esta Ley se tradujo, para las mancomunidades, en la aprobación de la disposición transitoria 11.ª.

En ella, se establece la obligación de que, en el plazo de 6 meses, estas adapten sus estatutos para que ajustarlos a las previsiones del artículo 44 LBRL, que es el que contiene su regulación básica principal y que, en cambio, no fue objeto de modificación por la LRSAL. A la vez, la misma disposición transitoria 11.ª dispone expresamente que sus competencias “estarán orientadas exclusivamente a la realización de obras y la prestación de los servicios públicos que sean necesarios para que los municipios puedan ejercer las competencias o prestar los servicios enumerados en los artículos 25 y 26 [de la LBRL]”. En caso de falta de adaptación estatutaria, la mancomunidad incurrirá en causa de disolución, que se iniciará y resolverá por el órgano de gobierno de la comunidad autónoma y tendrá los efectos previstos por la propia disposición transitoria 11.ª. Para comprender esta regulación, es necesario recordar que, como habían puesto de manifiesto algunos autores, la flexibilidad con que, en

la práctica, han sido definidas las finalidades de las mancomunidades por parte de los municipios que las integran ha llevado a muchas de ellas a ocuparse de una pluralidad de actividades, que exceden propiamente del ámbito municipal; generándose así duplicidades con las competencias gestionadas por otras Administraciones públicas o, incluso, ocupándose de tareas que está previsto que realicen otro tipo de entes locales, como las comarcas, las áreas metropolitanas o también los consorcios (Barrero Rodríguez, 2007: 1045-1046).

Aunque las versiones iniciales de la reforma apuntaban directamente a la supresión de las mancomunidades ineficientes y la asunción de sus competencias por las diputaciones o entidades equivalentes, las medidas finalmente aprobadas se limitaron a imponer la obligación de cumplir con la exigencia de que el objeto de la mancomunidad se ajuste a competencias y servicios de origen municipal en los términos ya expuestos de la disposición transitoria 11.^a. En cualquier caso, el resultado final no quedó libre de controversia y la citada disposición fue una de las que fue objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, quien, sin embargo, no encontró ninguna incompatibilidad con la Constitución, con excepción de la predeterminación por la ley estatal del órgano autonómico que debería iniciar y acordar la disolución (STC 41/2016, FJ 8.b).

En relación con el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, la STC 41/2016 admitió, con la excepción mencionada, la competencia estatal para regular las fórmulas de cooperación local (mancomunidades y consorcios), bajo el argumento –extendido en toda la sentencia– de que el artículo 149.1.18 CE ampara la regulación que incida en la autonomía de los entes locales constitucionalmente garantizados, para proyectar los principios de eficacia, eficiencia y estabilidad presupuestaria sobre el régimen local. Para el Tribunal, es clara la competencia estatal en cuanto que estas entidades identifican sus intereses con los de los entes asociados (municipios, entre otros), que el diseño de su régimen jurídico es relevante desde la óptica del gasto público y que son instrumentos fundamentales para la “gestión compartida” de servicios municipales. Por tanto, las bases estatales pueden operar incluso en el caso de las comunidades autónomas que han asumido, en sus estatutos, la competencia exclusiva en relación con las técnicas de organización y de relación para la cooperación entre los entes locales, como sucede en el caso catalán (art. 160.1.a] EAC). Aunque no se afirma expresamente, es esta la confirmación para el caso concreto de lo que, genéricamente, ya había previsto la STC 31/2010, cuando afirmó que, en realidad, la competencia en materia de régimen local es exclusiva solo en un sentido “impropio”, dado que el Estado mantiene la competencia legislativa básica.

Sin muchas argumentaciones adicionales, el Tribunal Constitucional avala, pues, la constitucionalidad de la esencia de la disposición transitoria 11.^a. De entrada, se admite la limitación de las competencias de las mancomunidades en las materias previstas en los artículos 25 y 26 LBRL, en cuanto que, por un lado, busca evitar la proliferación de mancomunidades y con ello cumplir con los principios de eficacia, eficiencia y estabilidad presupuestaria, y a la vez, respeta la competencia autonómica para atribuir y regular competencias propias a los municipios. Adicionalmente, se admite que el Estado pueda imponer a las comunidades autónomas la obligación de disolución de las mancomunidades si estas no adaptan sus estatutos en el periodo establecido. Para ello, al TC le es suficiente afirmar que la disolución no la realiza directamente el Estado, sino que su adopción corresponde a la comunidad autónoma y que a la vez se puede evitar con el cumplimiento por parte de las entidades obligadas, que además, en este caso, solo conllevará respetar “una norma básica que lleva más de una década en vigor” (en referencia al art. 44 LBRL no modificado).

c) La introducción de una mayor diversidad en el nivel provincial e intermunicipal

Aunque no se afirma explícitamente en la ley, la nueva regulación sobre las provincias incorpora mayores dosis de diversidad o diferenciación respecto al modelo previo, que pueden concretarse al menos en las tres siguientes manifestaciones:

- En primer lugar, se apunta a la posible aplicación asimétrica o diferenciada de la LRSAL en las diferentes comunidades autónomas, en función de los distintos regímenes competenciales autonómicos y las previsiones estatutarias en materia de régimen local. En este sentido, la LRSAL incorpora sendas disposiciones que tratan de compatibilizar sus previsiones con las de determinadas singularidades autonómicas: en las comunidades forales del País Vasco y Navarra (disposiciones adicionales 2.^a y 8.^a LBRL y 1.^a y 2.^a LRSAL), en las comunidades autónomas cuyos estatutos de autonomía les atribuyan competencia exclusiva en materia de régimen local (disposición adicional 3.^a1 LRSAL), en las que cuentan con un sistema institucional propio (disposición adicional 3.^a2 LRSAL), en las que dispongan de una organización comarcal (disposición adicional 6.^a LRSAL), o, específicamente, en Aragón (disposición adicional 3.^a3 LRSAL, en relación con la estructura supramunicipal), Ceuta y Melilla (disposición adicional 4.^a LRSAL).
- En segundo término, la LRSAL alude habitualmente a las “entidades equivalentes” a las diputaciones provinciales. En efecto, prácticamente todas las referencias explícitas a las diputaciones provinciales en la LRSAL van seguidas de la expresión “entidades equivalentes”. Sin perjuicio de la necesidad de concretar

cuáles son estas entidades, parece claro que la LRSAL parte de la existencia de distintos regímenes provinciales en el conjunto del Estado, como por otra parte ya reconocía la propia LBRL (arts. 39 a 41 LBRL), y prevé que las competencias garantizadas a las provincias lo sean también a las distintas fórmulas organizativas de la provincia en cada uno de los distintos regímenes especiales. Aunque tal previsión pudiera leerse también como una cierta restricción a la competencia autonómica para regular su supramunicipalidad, en tanto que impone a este nivel un determinado papel, con ello la LRSAL permite armonizar su finalidad última de garantizar el cumplimiento de las exigencias de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera con las especialidades organizativas con que ya cuenta a día de hoy la provincia en buena parte de las comunidades autónomas, e incluso permite, según algunas interpretaciones, abrir la puerta a construir nuevos regímenes especiales que permitan disponer de la provincia para adaptarla a las singularidades autonómicas (Carbonell Porrás, 2016: 147-149). En cualquier caso, una interpretación sistemática de la LRSAL (y, por tanto, también de la LBRL) exige relacionar las referencias a estas entidades equivalentes con los eventuales desplazamientos que puedan derivarse de la aplicación diferenciada de la LRSAL, de acuerdo con las disposiciones adicionales señaladas anteriormente.

- Finalmente, la diferenciación se observa también en la proyección de las nuevas funciones provinciales sobre los distintos municipios de su respectivo ámbito territorial. Como se ha visto, la atribución de competencias a las provincias distingue en función del tipo de municipios de que se trate, atendiendo fundamentalmente al criterio poblacional. De acuerdo con este criterio de atribución, las competencias provinciales de la LBRL pueden clasificarse en los tres tipos siguientes: 1) aquellas que potencialmente se dirigen a todos los municipios del respectivo ámbito provincial; 2) aquellas cuyos destinatarios son los municipios de menos de 20 000 habitantes y que, por tanto, excluyen principalmente a los municipios de mayor población de la provincia; 3) aquellas cuyos destinatarios son los municipios más pequeños de la provincia (fijándose el umbral de intervención provincial, en ocasiones, en los 1000 habitantes, o en otras, en los 5000 habitantes). Más allá del peso que tienen uno u otro tipo de competencias sobre el total del haz competencial de la provincia o de la posibilidad de que los distintos legisladores puedan incidir también en ello, con este apunte se pretende simplemente poner el acento en que la LRSAL viene a reconocer e incluso a potenciar la diferente intensidad de la actuación provincial en función de su territorio. En otras palabras, es posible pensar en la existencia de zonas con más, menos o incluso casi sin provincia en función del ámbito competencial de que se trate.

3. Regulación en los ordenamientos autonómicos

Dado el reparto de competencias legislativas entre el Estado y las comunidades autónomas en relación con las entidades locales supramunicipales, además de las reformas de que ha sido objeto la legislación estatal básica, a las que nos acabamos de referir, se hace necesario también considerar el papel de los estatutos de autonomía (en especial, los de nueva generación), así como de las legislaciones autonómicas de régimen local, que también han sido objeto de una evolución notable.

Como es sabido, la jurisprudencia constitucional ha asentado que las entidades locales de existencia constitucionalmente no obligatoria y que, por tanto, no gozan de garantía constitucional, cuentan “con un fuerte grado de interiorización autonómica”, en cuanto que su propia existencia entra en el ámbito de disponibilidad de las comunidades autónomas que tengan atribuida la correspondiente competencia. En consecuencia, el legislador estatal tiene fuertemente restringidas sus posibilidades de intervención, puesto que no caben más reglas básicas que las que resultan estrictamente necesarias para asegurar precisamente el respeto a las entidades locales constitucionalmente garantizadas (STC 179/1985, de 19 de diciembre; STC 214/1989, de 21 de diciembre; STC 233/1999, de 13 de diciembre). En este contexto, la configuración del nivel local supramunicipal (de su planta, su régimen jurídico organizativo, competencial, de relaciones interadministrativas, etc.) debe tener en cuenta y armonizar dos elementos: por un lado, la garantía constitucional de municipios, provincias e islas como entidades constitucionalmente obligatorias, lo que se traduce en la indisponibilidad de su existencia para el legislador estatutario y también para los autonómicos; y, por otro, las amplias facultades de las comunidades autónomas para disponer de la organización territorial interna que consideren oportuna. A ello hay que sumar la reserva constitucional de ley orgánica sobre cualquier alteración de los límites provinciales, lo que supone la indisponibilidad del mapa provincial no solo para el legislador autonómico, sino también para los estatutos de autonomía (STC 30/2010, de 28 de junio, FF. JJ. 39 y 41).

3.1. Estatutos de autonomía y gobierno local supramunicipal

Si atendemos a los estatutos de autonomía y a sus reformas, al menos caben dos consideraciones generales.

La primera tiene que ver con la evolución habida en cuanto a la *densidad normativa*. Como sucede con el gobierno local en su conjunto, la aprobación de los denominados “de nueva generación” supone, frente a los primeros estatutos, un incremento generalizado de su contenido sustantivo sobre el nivel local supramunicipal. Así, ya no solo se

enumeran los entes locales intermedios de existencia obligatoria y potestativa, como era tradicional (y todavía sucede en los estatutos no reformados a partir de 2006), sino que se prevén además disposiciones sobre su creación, su naturaleza, autonomía, orientaciones sobre sus fines y funciones (que incluso, en algunos casos, llegan a concretarse en un listado de materias o competencias propias), así como las relaciones con la respectiva comunidad autónoma (a través de delegaciones, facultades de coordinación o técnicas de colaboración y/o control). Todo ello ha comportado también una mayor necesidad de articulación con la legislación básica estatal, que sigue regulando también algunos de estos aspectos, con fundamento en la jurisprudencia constitucional antes apuntada. En términos generales, esta articulación sigue sin estar del todo resuelta, puesto que, aunque el Tribunal Constitucional ha señalado el necesario respeto de los estatutos a la competencia estatal básica (STC 31/2010, FJ 36), lo cierto es que la doctrina ofrece interpretaciones –bajo argumentos distintos– que permitirían a los estatutos de autonomía excepcionar o modular el contenido de dicha legislación estatal básica (Velasco Caballero, 2009 y 2021; Font Llovet, 2008; Carbonell Porras, 2016: 147-149).

En segundo lugar, y sin entrar en excesivos detalles, puede afirmarse que la evolución normativa de los estatutos ha supuesto una clara consolidación de la *diversidad* en la configuración del nivel local supramunicipal entre las distintas comunidades autónomas. Diversidad que resulta en buena parte del tratamiento también diverso que recibe cada uno de los *distintos tipos de entidades locales supramunicipales* en los territorios autonómicos.

De entrada, la diversidad nace de la ya conocida inexistencia *de facto* de la *provincia* en las comunidades autónomas uniprovinciales, donde, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, la provincia viene a asumir “un nivel superior de autonomía”, al ser sus funciones y su gobierno atribuidos a las comunidades autónomas, tal y como permite el art. 141.2 CE (STC 32/1981, FJ 3). Todavía en relación con la provincia, la diversidad se incrementa con la existencia de otros regímenes especiales en los casos de las diputaciones forales vascas, cuyas naturaleza y posición jurídicas son más reforzadas que las de la provincia de régimen común, o en el caso del archipiélago canario, donde, en cambio, la existencia de la isla (gobernada por el cabildo) reduce la función local de la provincia canaria a la mera representación de los intereses provinciales a través de las mancomunidades provinciales interinsulares (art. 41.3 LBRL).

La existencia de la *isla*, como entidad constitucionalmente necesaria, modula también la solución supramunicipal en el caso de la comunidad balear. En ella las funciones provinciales no son asumidas en exclusiva por la comunidad autónoma uniprovincial, sino por la entidad insular (a través de los consejos insulares), cuya naturaleza local, pero también su posición singular como entidad de naturaleza híbrida, se han visto reforza-

das con el tiempo y, en especial, tras la reforma del Estatuto balear de 2007, que junto con la importante STC 132/2012 (que sancionó la constitucionalidad de la previa Ley 8/2000, de consejos insulares) vino a suponer el reconocimiento de que la Constitución (art. 141.4) “otorga un amplio margen de decisión al legislador estatutario para regular el régimen jurídico de los consejos insulares como administración propia de la isla y a su vez (y en su caso) como institución básica autonómica, atendiendo a la singularidad del fenómeno insular”.

Más allá de las especialidades insulares, exclusivas –como es obvio– de las comunidades archipelágicas, en el nivel provincial, merece recordarse el caso catalán, que, con la novedosa aparición de la *veguería* en el Estatuto de 2006 (arts. 2.3, 83, 90 y 91 EAC), supuso un nuevo intento de adaptación de la realidad provincial en dicha comunidad autónoma, cuya constitucionalidad fue avalada, aunque solo en los términos en que se interpretase de conformidad con la jurisprudencia constitucional tradicional. Interpretación que constata la indisponibilidad estatutaria de la existencia de la provincia, así como también de su división territorial, pero que admite su cambio de denominación y también de instancia de gobierno distinta a la diputación (STC 31/2010, FF. JJ. 39 a 41).

Junto a las singularidades de determinadas provincias y de las islas, los estatutos de autonomía recogen también la existencia de otras entidades locales supramunicipales de existencia potestativa, si bien lo hacen con distinto grado de densidad y de implantación en la organización territorial autonómica. Por un lado, las reformas posteriores a 2006 han supuesto que la *comarca* cuente con referencias en prácticamente todas las normas estatutarias, si bien son pocos los casos en que su existencia se dispone como obligatoria en el respectivo espacio supramunicipal (así, Aragón, Cataluña, Murcia y Asturias), y muy excepcionales los supuestos en los que se llega a concretar alguna orientación sobre su funcionalidad o su territorio, siendo cuestiones que se reservan y remiten al legislador autonómico. Por otra parte, y más allá de las referencias a las áreas metropolitanas, a las que nos referimos en otro capítulo de este estudio, también se han generalizado las disposiciones estatutarias relativas al *derecho de asociación intermunicipal* y a la posibilidad de crear entidades de cooperación entre municipios y entidades locales con cita expresa de las mancomunidades de municipios (arts. 94 EAAnd, 49.1 EACyL, 87 y 93 EAC, 75 EAIB y 58 EAEx). Más allá de esta previsión, es de interés la disposición que contienen algunos estatutos (arts. 87.2 EAC y 75.2 EAIB) según la cual las leyes no podrán limitar el derecho de asociación municipal si no es para garantizar la autonomía de los otros entes que la tienen reconocida.

La heterogeneidad estatutaria en relación con cada uno de los distintos tipos de entidades locales supramunicipales resulta en la configuración de una diversidad de lo que podríamos denominar “*modelos estatutarios de intermunicipalidad*”, de los que al

menos pueden identificarse tres. Un primer modelo es aquel en que la intermunicipalidad tiene mero carácter facultativo, esto es, que la existencia de alguna entidad local supramunicipal es, en el estatuto, solo una posibilidad (esto sucede en los textos de algunas comunidades uniprovinciales, en concreto, Cantabria, La Rioja, Madrid y Navarra). Un segundo modelo responde a aquellos estatutos en que se impone la existencia de un nivel obligatorio de intermunicipalidad, sea este el provincial, como sucede en la mayoría de comunidades autónomas pluriprovinciales, o bien el comarcal, que, en algunas de las uniprovinciales (Murcia y Asturias), se prevé estatutariamente como la fórmula para compensar la falta de un escalón territorial entre el municipio y la comunidad autónoma. Todo ello, sin perjuicio de que, en cumplimiento de la jurisprudencia constitucional citada, dicha fórmula sea la isla en el caso de la Comunidad Autónoma de Illes Balears. Finalmente, cabe un tercer modelo de intermunicipalidad en el que los estatutos imponen un doble nivel, siendo, pues, obligada la convivencia de dos tipos distintos de entidades supramunicipales: por lo general, la provincia y la comarca (Aragón, Cataluña, o El Bierzo en Castilla y León; tras la supresión, en 2006, de la obligatoriedad de la comarca en la C. Valenciana); o bien, singularmente, la provincia y la isla (Canarias).

3.2. Legislación autonómica de régimen local (supramunicipal)

En el marco de lo establecido por los respectivos estatutos de autonomía, las comunidades autónomas han hecho uso de su competencia legislativa, aprobando un importante cuerpo normativo que es referencia ineludible (y, en buena parte, exclusiva) para la ordenación del espacio local supramunicipal. Como se deriva de la regulación estatutaria, el resultado es el de una amplia heterogeneidad en la configuración legislativa del nivel local supramunicipal. Configuración que, sin embargo, no siempre ha acabado por desarrollar de forma efectiva las previsiones estatutarias.

El alcance de esta legislación autonómica puede apreciarse si atendemos al marco legislativo de cada una de las distintas entidades locales supramunicipales. De entrada, conviene advertir algunas interesantes previsiones en relación con las entidades intermunicipales constitucionalmente garantizadas, que ponen de manifiesto el amplio margen que tiene el legislador autonómico también respecto a ellas, sin que, por otra parte, haya sido cuestionada su constitucionalidad. En cuanto a la *provincia*, cabe destacar, por su carácter innovador y potenciador del principio de la autonomía local, las previsiones de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (arts. 11 a 15), y en cierto modo, redefiniendo el alcance del art. 36 LBRL, las previsiones de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, en relación con los principios de actuación, ámbito competencial de la intermunicipalidad, garantía de las competencias municipales y competencias de asistencia a los munic-

pios (arts. 19 a 23). Más allá del caso provincial, deben destacarse las recientes reformas en relación con las *islas*, que suponen un amplio desarrollo legislativo, consolidando su naturaleza híbrida en las dos comunidades autónomas archipelágicas: Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares; así como el Proyecto de Ley de Consejos Insulares (aprobado por Consejo de Gobierno de 20 de septiembre de 2021 y que pretende sustituir a la vigente Ley 8/2000).

En cuanto a la *comarca*, los legisladores autonómicos no han acabado de crear de forma efectiva las comarcas que en los respectivos estatutos sí se preveían como obligatorias, en comunidades como Asturias, Murcia o Comunidad Valenciana (en su estatuto anterior). De hecho, solo se han creado comarcas en Cataluña, Aragón y Castilla y León, habiéndose generalizado en los dos primeros casos y creándose la de El Bierzo, como única en el caso castellano-manchego. Al respecto, conviene apuntar el diferente procedimiento de implantación de las comarcas aragonesas y catalanas, que ha culminado también con una tendencia distinta en cuanto a su posición en la organización territorial autonómica. En síntesis, las comarcas catalanas se crean de forma generalizada, a través de una única ley (Ley 8/1987), que define la división comarcal y que se ha modificado en algunas ocasiones posteriores, hasta una última en que ha acabado por romper con esa generalización de las comarcas en el territorio catalán, dejando sin comarca al núcleo central del Área Metropolitana barcelonesa (Ley 1/2019, de 15 de febrero, de supresión del Consejo Comarcal del Barcelonés). En el caso aragonés, el procedimiento es el inverso, puesto que las comarcas se crean de forma progresiva, a través de leyes singulares de creación, una vez definido el mapa general (Decretos legislativos 1/2006 y 2/2006, de 27 de diciembre, de la Ley de Comarcalización de Aragón y de la Ley de Delimitación Comarcal de Aragón) y manifestada la voluntad de los municipios que se agrupan, y partiendo de la previa experiencia en mancomunidades de interés comarcal. El mapa comarcal aragonés se cierra precisamente también en los últimos años con la creación de la Comarca Central (Ley 8/2019, de 29 de marzo, de creación de la Comarca Central de Aragón), en lo que es una clara tendencia de consolidación de este tipo de entidad en esta comunidad, contraria, por otra parte, a la que acaba de comentarse para el supuesto catalán, en que esta parece estar en un cierto retroceso.

Finalmente, en cuanto a las *entidades asociativas*, más allá de las previsiones en las leyes generales de régimen local, que regulan su régimen de creación, modificación, extinción y su funcionamiento, así como tratan de fomentar el uso de las mancomunidades, merece destacarse la aprobación de algunas regulaciones que han dispuesto una distinta tipología, una suerte de *mancomunidades municipales "privilegiadas" o "preferentes"* (frente al resto) y que, aunque tienen configuraciones legislativas diversas, se caracterizan, en general, por servir a una multiplicidad de fines, acercando sus funcio-

nes a las propias de las provincias (fomento del desarrollo económico) o las comarcas, e incluso su naturaleza a la de las entidades territoriales (Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura; Decreto del Gobierno de Castilla y León 30/2015, de 30 de abril, que aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Mancomunidades de Interés General; Ley 21/2018, de 16 de octubre, de Mancomunidades de la Comunitat Valenciana). Al respecto, conviene recordar que la STC 105/2019, de 19 de septiembre, ha declarado la constitucionalidad de la citada ley valenciana y, en particular, de los arts. 36.8 y 50.4, siempre que se interpreten en los términos de los fundamentos jurídicos 6 e) y 7 c), respectivamente. Además de distinguir entre comarcas y las mancomunidades de interés comarcal, en base a su distinta naturaleza jurídica y forma de creación, la sentencia desestima que la referencia a que las diputaciones provinciales cooperarán y prestarán asistencia a estas mancomunidades, de forma especial o incluso prioritaria o preferente, mediante medidas e incentivos específicos, vulnere la autonomía provincial. Para el Tribunal Constitucional, no se está privando a las provincias ni a ninguna otra entidad de función alguna, sino que se está ampliando su ámbito de actuación, precisamente en el que constituye el núcleo de la autonomía provincial (la cooperación y asistencia municipales) y que se podrá ejercer de forma autónoma (FF. JJ. 6 y 7).

El escenario descrito hasta aquí ha supuesto, en algunas comunidades autónomas, una cierta *conurrencia entre distintas entidades locales supramunicipales*. En particular, es fácil convenir que las comarcas, las áreas metropolitanas o las propias mancomunidades de municipios no siempre cuentan con un espacio propio o claramente delimitado respecto a la provincia o el resto de entidades intermunicipales entre sí. En este contexto, puede ser de interés identificar, en los distintos ordenamientos autonómicos, una serie de posibles *vías de articulación* entre las distintas entidades locales supramunicipales, que cabría sistematizar en tres (Gracia Retortillo, 2014):

- Una articulación *territorial*, o lo que es lo mismo, la reforma de la planta local supramunicipal. Esta puede adoptar dos formas: la supresión de todo un subnivel o escalón supramunicipal, o bien afectando a algunas concretas manifestaciones de un determinado tipo de entidad local supramunicipal, pero sin eliminar por completo todo el escalón de que se trate (lo que, a su vez, podría traducirse en la reducción del número de entidades, a través de supresiones y fusiones, o en la introducción de una suerte de “asimetría territorial”, de manera que se limite la existencia de determinados tipos de entidades locales supramunicipales a una parte del territorio, de la cual se excluya a otros tipos distintos). Frente a las dificultades que presenta la primera vía, puesto que su ejercicio por el legislador (autonómico) quedaría limitado solo a la supresión de las comarcas (y áreas metropolitanas), siempre que no

tuvieran garantía estatutaria, la segunda es la que subyace en soluciones como la reciente supresión del Consejo Comarcal del Barcelonés y el traslado de sus competencias al Área Metropolitana de Barcelona (en la citada Ley catalana 1/2019).

- Una articulación *orgánica*, esto es, la mejora de la configuración funcional a partir del recurso a técnicas organizativas, ya sea creando órganos mixtos de cooperación o de coordinación (p. ej., art. 12 Ley gallega 4/2012, de 12 de abril, de creación del Área Metropolitana de Vigo, o bien art. 69 Proyecto de Ley de Gobiernos Locales de Cataluña⁶, que preveía una comisión mixta entre la veguería y las comarcas), o modificando la estructura organizativa de alguna de las entidades locales supramunicipales implicadas (fórmulas de administración indirecta, como, p. ej., la gestión ordinaria de servicios o la desconcentración de servicios provinciales en comarcas). A pesar de que pueden valorarse positivamente en términos de eficacia, suelen ser criticadas por plantear problemas desde el punto de vista democrático, dando lugar a una cierta dilución de responsabilidades políticas.
- Finalmente, cabe también la articulación *competencial*, que supone afectar directamente al diseño del modelo de atribución, delimitación y reparto de las competencias locales supramunicipales. Esto puede traducirse, en primer lugar, en una mayor precisión y especificidad en la delimitación de las competencias, que tienda a evitar duplicidades o solapamientos (p. ej., delimitación de las funciones de cooperación y asistencia, supuestos en que procede para las distintas entidades, etc.). En segundo término, a través de la previsión de determinados principios que impongan la racionalidad, prohíban duplicidades o incluso el carácter excluyente o exclusivo de determinadas competencias entre las distintas entidades. Finalmente, la articulación competencial pasa también por atender a los criterios que deben ponderarse para atribuir las competencias a las distintas entidades locales supramunicipales: el respeto a la autonomía garantizada a cada entidad (p. ej., limitación del derecho de asociación municipal, art. 87.2 EAC); el respeto al principio democrático y la necesaria correspondencia entre tipo de competencias y tipo de legitimidad democrática (p. ej., amplio haz de competencias materiales y sistema de elección directa de los cabildos insulares). Finalmente, podría pensarse también en el juego del principio de diferenciación en la atribución de competencias dentro del conjunto del Gobierno local supramunicipal o bien dentro de un mismo tipo de entidad local supramunicipal en función de sus distintas características (p. ej., número y/o densidad de población, despoblación, etc.).

⁶ BOPC núm. 141, de 9 de septiembre de 2013.

4. Documentos prelegislativos

Más allá de la legislación vigente y de sus distintas reformas, a efectos de identificar propuestas de reforma, cabe referirse a una serie de distintos tipos de textos prelegislativos que, aunque no llegaron a aprobarse con carácter normativo, sí contienen algunos planteamientos y recomendaciones de interés.

4.1. Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local (2005)

El *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local* de julio de 2005 contiene una de las propuestas más desarrolladas sobre la provincia y el espacio supramunicipal a nivel estatal existentes hasta la fecha. El documento, que fue elaborado por una comisión de expertos designados por Orden del Ministerio de Administraciones Públicas, debía llevar a la aprobación de una nueva Ley de Bases del Gobierno y Administración Local, que, sin embargo, no llegó a ser tramitada. En el marco de una clara voluntad de potenciación de la garantía de la autonomía local y sus distintos elementos, el Libro Blanco presentaba un diagnóstico y una serie de propuestas en relación con lo que denominaba “la intermunicipalidad” o el conjunto de entidades intermunicipales, centrándose especialmente en el “nuevo papel” de la provincia (pp. 71-82).

Su punto de partida es el mantenimiento del mapa municipal en los términos existentes y el consiguiente reconocimiento del papel de las entidades locales intermedias, a las que, presididas por la provincia, se les concede una gran relevancia como vía para asegurar la eficacia y eficiencia de los intereses municipales. En efecto, novedosamente se agrupa a estas entidades bajo el término “intermunicipalidad”; denominación que, según se explicita, pretende poner en valor la centralidad del municipio en el sistema local, así como, en especial, la “relación en red” que debe establecerse entre todos los elementos de dicho sistema y, en particular, entre los distintos municipios y entre ellos y el resto de entidades locales para el adecuado desarrollo de sus políticas, “cooperando de una manera concertada” (p. 71).

A su vez, se destaca la pluralidad de entidades locales intermunicipales que, junto a la provincia, han creado las comunidades autónomas o bien resultan de la asociación voluntaria de los propios municipios, de modo que, siguiendo el informe de los expertos del Consejo de Europa sobre el borrador del Libro Blanco, se señala la necesidad de “distinguir agrupaciones y asociaciones de municipios”. Aunque el análisis se centra casi exclusivamente en la provincia, se pone de relieve el carácter voluntario y funcional de las mancomunidades, destacándose su proliferación, que, aunque “no es uniforme en todas las Comunidades Autónomas”, supone que “aproximada-

mente un 70 por 100 de los municipios españoles están integrados en alguna mancomunidad”.

En relación con la provincia, se parte de la “falta de consolidación de esta entidad en nuestro panorama institucional”, sin que se hayan podido desplegar todas sus potencialidades. Esto se atribuye, en esencia, a los siguientes factores: la poca homogeneidad de las características de los Gobiernos provinciales, agravada por la inexistencia de estas entidades locales en las comunidades autónomas uniprovinciales.

Como se ha recordado recientemente (Barrero Rodríguez, 2017: 336-337), el Libro Blanco se nutre aquí de los planteamientos defendidos por algunos autores que entendían que “no es posible una discriminación cualitativa de intereses municipales y provinciales”, sino que más bien la articulación interna del nivel local se basa en “una diferenciación de las funciones a cumplir respecto de un mismo ámbito de intereses y, consecuentemente, competencias” (Ortega Álvarez, 1988: 158-166; Parejo Alfonso, 1988: 143). En base a ello, el Libro Blanco concibe la provincia y el municipio como integrantes de una misma comunidad política local y fija que la función principal de las diputaciones provinciales es la cooperación local, por lo que el ordenamiento debe asignarles una competencia funcional en cooperación local y concretar sus ámbitos o materias preferentes, garantizando que “ningún servicio local es absorbido automáticamente por la comunidad autónoma sin poder ser prestado por la diputación, porque en ese caso el nivel local de gobierno se vería perjudicado”.

De acuerdo con lo anterior, las propuestas del Libro Blanco en relación con el Gobierno local intermedio se concretan en las tres siguientes (p. 82):

“Primera. Es preciso compatibilizar las distintas fórmulas de intermunicipalidad admisibles en nuestro ordenamiento (es decir, deben evitarse solapamientos entre las fórmulas previstas como necesarias por la Constitución, las que puedan crear las Comunidades Autónomas y las que surjan como resultado de la voluntad asociativa de los municipios).

Segunda. En ese sentido, un adecuado encaje de las diputaciones provinciales en el Estado autonómico es el de potenciar al máximo sus posibilidades de cooperación local con competencias funcionales sobre los materiales de los municipios. Ello sin perjuicio de ejercer todas aquellas otras competencias que las Comunidades Autónomas quieran atribuirles o delegarles.

Tercera. Las diputaciones deben orientar sus políticas de cooperación hacia las demandas municipales. Los ayuntamientos deben expresar sus prioridades a la diputación, de modo que la acción concertada ponga al servicio de los municipios toda la capacidad técnica de la institución provincial”.

4.2. Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local (2007)

El enfoque y las propuestas del Libro Blanco en relación con la intermunicipalidad se incorporaron al Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local (APLBGAL), que, como se ha dicho, no fue aprobado como proyecto de ley ni tuvo recorrido parlamentario. La Exposición de Motivos –aunque sin mencionar dichos antecedentes– daba cuenta de tales líneas sustantivas:

“[...] la Ley da solución a las cuestiones relacionadas con la intermunicipalidad, reforzándola con una regulación que mejora la definición de su ámbito a partir de algunas consideraciones básicas. En primer lugar, del hecho de que nuestra Constitución establece con carácter necesario la existencia de la provincia en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, y de las islas en los archipiélagos, reconociéndoles autonomía a ambas. En segundo lugar, de la necesidad de encontrar un marco que permita a la provincia ocupar el espacio que le corresponde sin pugnar con la Comunidad Autónoma. Y, en tercer lugar, de que debemos reconocer la existencia de un ámbito legislativo autonómico, que permite a las Comunidades Autónomas buscar fórmulas propias de intermunicipalidad, adaptadas a su realidad territorial.

La Ley parte también de la consideración de que la provincia no es algo distinto a los propios municipios, porque una y los otros forman parte de la misma comunidad política local y la gestión de la provincia, a través de su órgano de gobierno, la Diputación Provincial, consiste en los propios municipios trabajando conjunta y solidariamente. Las competencias locales que los municipios no pueden desempeñar, por sus escasos recursos o por la naturaleza de la materia, escaparían del ámbito municipal si no hubiera un ente intermedio que las fijara en el ámbito local. A este objetivo responde la provincia como entidad local determinada por la agrupación de municipios, tal como la define la Constitución. De esta forma, la provincia cobra una función capital: posibilitar que la subsidiariedad favorezca al gobierno más cercano, añadiendo valor a las competencias municipales en forma de economías de escala”.

En este contexto, el articulado contiene algunas previsiones interesantes. El Título I (disposiciones generales) regula en un artículo específico *las mancomunidades de municipios* (art. 4), disponiendo su posible constitución por los municipios para el ejercicio de alguna o algunas de sus competencias, así como (en términos similares a los del art. 87.2 EAC) advierte que el derecho a mancomunarse solo podrá ser limitado por las leyes para preservar la autonomía de los otros entes locales constitucionalmente garantizados (apartado 1). Además, se determina el papel central de los estatutos como norma de cabecera de las mancomunidades, se delimita su contenido mínimo (objeto, potestades y competencias, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración, así como cualesquiera otros extremos que

sean necesarios para su funcionamiento) y se remite a la legislación autonómica la determinación del procedimiento para su aprobación (apartado 2).

En el mismo título, el artículo 6 contiene una novedosa regulación relativa a la “*creación de entidades intermunicipales*”. Aunque no se enumeran ni se nombran cuáles son los tipos de estas entidades que pueden crearse, sí se fijan una serie de principios que deberán respetar las comunidades autónomas para la creación de las entidades intermunicipales: “a) Autonomía de los Entes locales constitucionalmente garantizados. b) Representación de los municipios que las integren. c) Eficiencia y economía, evitando duplicidades competenciales. d) Suficiencia financiera”. Este artículo está en coherencia, pues, con el objeto de la Ley, que es el de regular las entidades constitucionalmente garantizadas (municipio, provincia e isla), de manera que la regulación del resto de entidades locales corresponde a los estatutos de autonomía y a la legislación autonómica de régimen local (art. 1). De conformidad con dicho planteamiento, la LBRL ya no recoge ningún otro precepto dedicado a estas otras entidades locales intermunicipales, como las comarcas, las áreas metropolitanas o las mancomunidades de municipios.

En relación con *las provincias y las islas*, merece la pena destacar su *regulación competencial*, puesto que el art. 25 contiene un listado que, en coherencia con la concepción esencialmente instrumental al servicio de los municipios, les garantiza como “competencias propias”: a) la asistencia y cooperación a los municipios; b) ejecución de obras y equipamientos y la prestación de servicios públicos de carácter municipal, intermunicipal o de interés provincial o insular; c) apoyo a las políticas municipales de su territorio; d) la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones públicas en este ámbito.

La principal novedad en esta atribución es el alto grado de detalle con el que se concretan las formas que puede adoptar la “asistencia y cooperación jurídica, económica, técnica, administrativa y de gestión a los municipios, dirigida a garantizar el ejercicio íntegro de sus competencias y servicios” (en un extenso listado de carácter abierto del art. 25.3.a)]. Junto a ello, la Ley dispone, en línea con la propuesta del Libro Blanco, la “concertación” de la cooperación de las provincias/islas con los municipios, y fija los principios que deberán respetar los planes o programas resultantes⁷ (art. 26), a la vez que posibilita la desconcentración de los servicios provinciales e insulares. Finalmente, se regulan los regímenes provinciales especiales (art. 27), con amplias remisiones a los es-

⁷ En particular, se contienen: “a) Garantía de la solidaridad y el equilibrio intermunicipales, en el marco de la política social y económica. b) Creación, gestión y mantenimiento de redes de servicios municipales, en las que se integran los municipios con carácter voluntario c) Planificación y programación, anual o plurianual. d) Sostenibilidad económica, social y medioambiental de los equipamientos, infraestructuras y servicios afectados”.

tatutos y la legislación autonómica, sin excesivos cambios respecto a la regulación por entonces vigente.

4.3. Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España (2011)

Tal y como reza su subtítulo, este Libro Verde, impulsado por la Fundación Democracia y Gobierno Local, lleva a cabo un “diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones provinciales y de los demás Gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico”. Con dicho objetivo, el documento se estructura en cinco capítulos que presentan: primero, un análisis comparado de los Gobiernos locales intermedios (tomando como referencia los Estados de la UE) y un análisis histórico sobre los antecedentes del modelo provincial (y supramunicipal) en España; seguidamente, se examina con detalle la situación de la provincia, adentrándose en el alcance y las limitaciones de la autonomía provincial en la Constitución y los estatutos de autonomía (capítulo 2), su naturaleza territorial, las relaciones con los municipios y su gobierno y organización, incluido el empleo público (capítulo 3), y sus competencias y financiación (capítulo 4); finalmente, se dedica un último capítulo al estudio individualizado de los otros Gobiernos locales intermedios distintos de las diputaciones de régimen común: comunidades autónomas uniprovinciales, diputaciones forales, cabildos insulares, consejos insulares, comarca, área metropolitana y fórmulas asociativas (mancomunidades y consorcios). El Libro se cierra con un capítulo de conclusiones y un decálogo de recomendaciones. A pesar de que todo el documento está directamente relacionado con el tema que aquí tratamos, ahora nos hemos de limitar simplemente a dar cuenta muy sucinta de su contenido y fundamentalmente de las propuestas de reforma del espacio local intermedio o intermunicipal.

En términos generales, el Libro Verde *diagnostica* un paulatino vaciamiento de la autonomía provincial y, en particular, de sus competencias, lo que atribuye principalmente a un marco legislativo básico poco preciso en su alcance competencial, a su interiorización en los estatutos de autonomía, que, aunque de forma desigual y diversa, habrían permitido una incisiva intervención de las comunidades autónomas, siendo ello admitido de forma casuística por la jurisprudencia constitucional (SSTC 27/1987, 109/1998). A su vez, se pone de manifiesto un cierto déficit de legitimidad institucional de la entidad provincial, así como la pérdida de la naturaleza política y sus funciones como un verdadero Gobierno local intermedio, a lo que ha contribuido el vigente sistema de elección indirecta. Desde el punto de vista competencial, se destaca el vaciamiento gradual de las competencias provinciales a favor de las comunidades autónomas, así como un cierto solapamiento funcional o duplicidad de atribuciones por la emergencia de otros

Gobiernos locales intermedios, que ha contribuido a crear una imagen desarticulada de la intermunicipalidad.

Ante este diagnóstico, el Libro Verde realiza una serie de propuestas que, aunque de forma genérica, quedan sintetizadas en el *decálogo de recomendaciones*, que aquí reproducimos en sus aspectos esenciales:

1. Cualquier proceso de reforma o de actualización de las diputaciones provinciales, debe actuar necesariamente sobre los tres ejes capitales en los que se asienta el poder público provincial: las competencias, la forma de gobierno (sistema electoral y organización institucional) y la financiación. La forma de paliar el proceso de erosión que ha venido sufriendo la provincia en España, como consecuencia de la frágil protección que le otorga la garantía institucional y de la diversa posición de aquella en los diferentes sistemas autonómicos, exige una mejor definición de tales ejes en la legislación básica, así como una receptividad más elevada de la jurisprudencia hacia el papel central de la provincia en un sistema articulado de intermunicipalidad.
2. La intermunicipalidad, sin perjuicio de las competencias de que al efecto disponen las comunidades autónomas para adaptarla a sus propias peculiaridades territoriales, es un asunto que tiene inevitables proyecciones sobre la organización del Estado, pues dependiendo de la mayor o menor fortaleza de ese sistema intermunicipal se protegerá con mayor o menor intensidad la propia autonomía local. La provincia, por determinación constitucional, debe ser la pieza central de la arquitectura institucional básica de la intermunicipalidad, con la única excepción de las islas.
3. El minifundismo municipal actualmente existente, así como el ejercicio de determinadas competencias o la prestación de ciertos servicios por razones de escala, conducen directamente a situar a la provincia como escalón de gobierno intermedio más apropiado, tanto por tradición como por experiencia y capacidad de gestión, para articular la intermunicipalidad. Las soluciones institucionales emergentes de otros Gobiernos locales intermedios (complementarios o alternativos a la provincia) no han dado, hasta la fecha, resultados satisfactorios, lo que justifica más aún la existencia de la provincia (junto con las islas) como elemento nuclear de la intermunicipalidad.
4. Con el fin de reforzar la legitimidad institucional y democrática de las diputaciones provinciales (y, en su caso, adecuarla a las previsiones de la Carta Europea de Autonomía Local), así como de dotar de mayor calidad representativa y visibilidad a tales instituciones, cabe introducir un proceso de reflexión sobre la reforma del sistema electoral de las diputaciones provinciales, que atienda a una de las tres soluciones siguientes: a) reformar el sistema actual de representación indirecta; b) implantar un sistema de representación directa; o c) incorporar un sistema mixto de representación. Mejorar la calidad democrática de la institución y su buen gobierno exige, ade-

más, optar por la transparencia, reforzar el estatuto de la oposición y establecer códigos de buen gobierno en las instituciones provinciales.

5. La forma de gobierno de las diputaciones provinciales está asentada en parámetros tradicionales: es idéntica a la de los municipios de régimen común. Se debe incorporar en la organización institucional provincial elementos que refuercen el papel del Pleno como órgano de control y fiscalización, así como de aprobación de normas, y fortalecer la configuración de un Gobierno provincial con competencias ejecutivas propias, articulado en torno a la figura del presidente y de la Junta de Gobierno.

6. Asimismo, las diputaciones provinciales –con el fin de poder desarrollar plenamente sus cometidos institucionales– deben reforzar su legitimidad por la eficiencia, mediante la implantación gradual de un cambio de paradigma organizativo [...].

7. La provincia debe avanzar en el reforzamiento de sus propias competencias, con el fin de apuntalar su legitimidad institucional y desarrollar su naturaleza de poder político territorial. El reconocimiento de competencias propias a las diputaciones provinciales debe ir dirigido a mejorar la eficiencia del sistema de gobierno local en su conjunto. A tal efecto, se deben atribuir a las provincias competencias de carácter material o sustantivo, sin perjuicio de mantener y mejorar las competencias funcionales que actualmente desempeñan. Asimismo, se les deben reconocer las competencias que vienen ejerciendo, ya sea como competencias propias o a través de un sistema de delegación (en los casos en que tales competencias sean de la Comunidad Autónoma). Ese reforzamiento de competencias de las diputaciones provinciales se ha de hacer efectivo, ya sea a través de la reforma de la legislación básica o por medio de un reajuste de las competencias locales por parte del legislador autonómico, de acuerdo con el principio de subsidiariedad (que así aparece recogido en algunos estatutos).

8. La posición relativamente marginal de la provincia frente al municipio se observa igualmente en el campo de la financiación, derivada tal vez del reducido marco competencial que actualmente se reconoce a tales poderes públicos territoriales. [...]

9. Las diputaciones provinciales y el resto de Gobiernos locales intermedios han de tener un protagonismo efectivo en el proceso de elaboración de la futura legislación básica de Gobiernos locales, con el objeto de que pueda cristalizar en tal normativa ese reforzamiento del escalón provincial como centro neurálgico de la intermunicipalidad, y como Gobierno local dotado de competencias propias. El carácter nuclear de la provincia en la arquitectura de la intermunicipalidad debe contribuir a superar el actual estadio de confusión que ofrece ese espacio institucional, con la

multiplicación, escasamente ordenada, de niveles de Gobiernos locales intermedios y de entes locales del mismo carácter.

10. Se requiere, en suma, un amplio consenso (que se puede articular incluso como Pacto de Estado) entre las diferentes fuerzas políticas que conforman el arco parlamentario en el Estado constitucional, que tenga por finalidad sentar las bases de un proceso de ordenación racional y eficiente de los Gobiernos locales intermedios y que gire en torno a las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, como piezas maestras para hacer efectivo el principio de autonomía local y salvaguardar asimismo la autonomía municipal o la capacidad para priorizar políticas que han de tener nuestros ayuntamientos. Razones de mejor prestación de los servicios públicos a los ciudadanos en términos de eficiencia deben estar detrás de todas estas decisiones políticas. Reordenar el espacio local de gobierno y, en concreto, los Gobiernos locales intermedios es una reforma estructural necesaria para reforzar la calidad de nuestras instituciones y proveer mejores servicios a la ciudadanía”.

5. Debates y propuestas doctrinales

El debate sobre el espacio local supramunicipal y, en particular, sobre el papel de su entidad nuclear, la provincia, en el conjunto del Estado autonómico ha sido una cuestión recurrente entre la doctrina española del derecho público. Nos limitamos aquí a apuntar algunas de sus tendencias principales, centrándonos en la valoración de las reformas legislativas analizadas, a efectos de la identificación de las cuestiones pendientes de resolver y de las propuestas doctrinales más recientes y que consideramos de mayor proyección a los efectos del propósito de este estudio. Para ello, distinguimos dos planos distintos: el constitucional y el propiamente legal.

5.1. Debates y propuestas de alcance constitucional

Más allá de las consideraciones sobre sus antecedentes históricos y la funcionalidad de la división provincial en las distintas etapas del constitucionalismo en España, que han sido objeto de gran atención por la doctrina, lo cierto es que la solución ofrecida por el constituyente de 1978 y la ambigüedad inherente a la búsqueda del consenso político en relación con la provincia (Carralero Rivera, 1993: 23-75) han generado un recurrente debate sobre la interpretación del alcance de la regulación constitucional de la provincia que ha dado lugar a posicionamientos y propuestas de muy distinto signo y que, en todo caso, sigue todavía abierto en la actualidad (Bernadí y Galán, 2012; Parejo Alfonso, 2017b).

De entrada, es tradicional el debate *sobre el alcance de la garantía constitucional de la provincia* y, en particular, sobre su necesaria existencia o no en todo el territorio del Estado. Así lo apuntaron ya los primeros trabajos interpretando el texto constitucional (Santamaría Pastor, 1982; Piñar Mañas, 1981; Martín-Retortillo Baquer, 1991), y así se ha ido reiterando en los distintos trabajos publicados con ocasión de las sucesivas reformas legislativas de la LBRL e incluso en los derivados de los escasos conatos de reforma del texto constitucional (Consejo de Estado, 2006: 201-205). A día de hoy, siguen encontrándose también propuestas que abogan por una reforma constitucional que suprima la existencia de la provincia en el conjunto del Estado (Sánchez Morón, 2017; Escribano Collado, 2016) o bien por el replanteamiento de su regulación y significado constitucionales. En este último sentido, se ha sugerido la posibilidad de una mutación constitucional, derivada de un cambio interpretativo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto de los artículos 137 y 141 CE (Coscolluela Montaner, 2012b: 122, y 2012a: 67; Carbonell Porras, 2016: 147-149). También, en algunas de las más recientes y acabadas propuestas de reforma constitucional sobre la autonomía local, se incorporan reflexiones, en el sentido de abrir un debate sobre el mantenimiento o no de los actuales entes locales constitucionalmente garantizados y, en particular, de la provincia (Nieto Garrido, 2018: 174-175), propugnando incluso la adición de referencias a fenómenos en clara proyección, como el metropolitano (Font Llovet, 2018: 50). Más allá, se han diseñado propuestas de reformulación que –pudiéndose leer incluso como una forma de potenciación de la provincia– apuestan por la garantía constitucional de una instancia “intermunicipal”, cuya autonomía se concrete constitucionalmente en un listado efectivo de competencias al servicio municipal, y en la definición de las relaciones institucionales con los municipios (entidad local central del sistema), bajo la premisa de que ambas instancias integran una misma comunidad política local, remitiéndose el desarrollo de toda esta regulación a una ley orgánica (Zafra Víctor, 2020).

Estrechamente vinculado al debate anterior, la consolidación y el desarrollo del Estado autonómico han puesto también de relieve otro de igual relevancia constitucional, que puede resumirse en torno al *encaje y extensión de la denominada “interiorización autonómica del régimen local”*. En síntesis, con ella, se pretende potenciar el papel de los estatutos de autonomía como tipo normativo idóneo para definir la autonomía local, incrementando a su vez la competencia legislativa de las comunidades autónomas para regular el régimen y la planta locales. Siendo este un debate general y donde se dan distintos posicionamientos (Font, Velasco y Ortega, 2006), conviene apuntar que, en lo que al nivel supramunicipal se refiere, el debate fue más bien escaso, obviando sus especialidades y siendo protagonizado, en esencia, por la cuestión de la eventual supresión de la división provincial en Cataluña y, en particular, la relación existente entre la provincia constitucional y las veguerías aparecidas novedosamente en el Estatuto catalán de 2006.

Aunque, como ya hemos expuesto, la STC 31/2010 reiteró la indisponibilidad para los estatutos de autonomía de la existencia de la provincia y también de la alteración de los límites provinciales, lo cierto es que –dadas las distintas opciones interpretativas admitidas para la configuración futura de las veguerías– se dieron algunas propuestas doctrinales que, en última instancia, pretendían no solo interiorizar la definición de la planta local, sino también flexibilizar la rigidez existente para la modificación del mapa provincial. En este sentido, cabe recordar, como propuestas de *lege ferenda*, la distinción de las diferentes dimensiones o funcionalidades constitucionales de la provincia, especialmente las previstas en el art. 141 CE como entidad local y como división territorial de las actividades del Estado (Consejo de Estado, 2006: 202 y ss.; Zafra Víctor, 2020: 218 y ss.). Yendo un poco más allá, con ocasión del debate catalán, parte de la doctrina apostó por interpretar que la Constitución ya admite que la modificación de los límites territoriales pueda afectar solo a una de las dimensiones provinciales, manteniéndose el mapa para el resto de funciones (Gracia Retortillo, 2008: 170), o incluso que la reserva constitucional de ley orgánica para alterar los límites provinciales se limitaba exclusivamente a su función como circunscripción electoral (Ferret Jacas, 2007: 47).

5.2. Debates y propuestas de alcance infraconstitucional

Más allá de las cuestiones de relevancia constitucional, los análisis doctrinales se han centrado en el estudio del gobierno local supramunicipal atendiendo a su configuración legislativa. De hecho, son múltiples los estudios jurídicos que se han ocupado de ello en el marco de las sucesivas intervenciones legislativas, sea a cargo del legislador básico, sea a través de las correspondientes normativas autonómicas. Sin ánimo ni posibilidad de exhaustividad, y ocupándonos en exclusiva de la perspectiva estatal, destacamos a continuación algunas de las aportaciones más significativas a nuestros efectos.

Una primera constatación es que el estudio doctrinal en relación con el gobierno local supramunicipal se ha centrado especialmente en los concretos tipos de entidades locales de dicho ámbito (provincias, comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades, etc.) de forma individual, sin prestar, salvo contadas excepciones, atención a un estudio conjunto o sistemático de la relación y articulación entre todas ellas. A lo sumo, como resultado de los estudios anteriores se ha identificado dicha necesidad de articulación, pero sin que se conozcan propuestas desarrolladas en profundidad.

Entre estos estudios, se observa también un cierto recurso al derecho comparado de otros ordenamientos de nuestro entorno europeo, especialmente aquellos con una tradición jurídica similar y/o que cuentan con un modelo de organización territorial descentralizado o federal (por ejemplo, Almeida *et al.*, 2015; Bertrana y Heinelt, 2013;

Gracia Retortillo, 2010). De este contraste se pone de manifiesto una cierta excepcionalidad española en la configuración del nivel local intermedio (y en especial de la provincia) como un gobierno local sin competencias sustantivas y de elección indirecta. No obstante, algunos de estos estudios muestran también recientes tendencias que modulan tal excepcionalidad, en cuanto algunas de las últimas reformas en otros ordenamientos parecen aproximarlos al modelo español (p. ej., sobre la reforma en Italia, Vandelli, 2013). Todo ello aconseja, en última instancia, una cierta cautela en el manejo y traslado de las soluciones comparadas a eventuales reformas legislativas españolas.

En cuanto al concreto contenido de las propuestas, hacemos mención aquí simplemente de aquellas más recientes que, por su carácter colectivo, consideramos también expresivas de un amplio grado de reflexión y consenso.

Durante los primeros momentos de negociación del Pacto Local, destaca la obra colectiva *La provincia en el Estado de las Autonomías* (Marcial Pons, 1996), que recoge los trabajos surgidos del encuentro convocado por la Fundación Pi i Sunyer con el objeto de analizar y valorar la situación de la provincia en el X aniversario de la LBRL. Sintetizadas por M. Bassols y con diagnóstico y propuestas de diversos autores sobre la situación en cada comunidad autónoma, se contienen sugerentes propuestas de *lege ferenda* y que parten de dos ideas fuerza: por un lado, la diversidad de formas de supramunicipalidad adoptadas en las distintas comunidades autónomas, que, partiendo de la realidad provincial, adaptan sus contextos distintos; y junto a ello, la necesidad de buscar formas de articulación entre las distintas entidades locales supramunicipales, que, en ocasiones, vienen a colisionar con la propia provincia.

Años más tarde, y tras los debates habidos en ocasión de las frustradas propuestas en torno al Libro Blanco y el APLBGAL (2005 a 2007), una de las aportaciones más relevantes, por el foro en el que se produce, es la resultante del *VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, que se dedicó al tema de “La Planta Local”. Sin poder entrar en el detalle de los interesantes análisis realizados en las ponencias individuales (Carbonell Porras, 2013; Almeida Cerrada, 2013), señalamos aquí los elementos principales de las conclusiones alcanzadas, que vienen a expresar los consensos de la disciplina en el momento de discusión sobre la reforma de la LRSAL (Font Llovet, 2013):

- La doctrina administrativista ha concluido una “coincidencia básica” en la necesidad de “establecer una adecuada estructuración del sistema local español”.
- Dicha reformulación debe partir de la diversidad estructural en los distintos territorios autonómicos en cuanto a las características del mapa municipal, lo que al

menos debe incidir en dos elementos: el contenido de las medidas, que deberá ser también diverso; el legislador competente para adoptar las soluciones al respecto.

- En cuanto al alcance de las medidas a adoptar, mientras no hay consenso en cuanto a las fusiones municipales, sí se coincide en la necesidad de que la reforma contemple adecuadamente los distintos instrumentos y técnicas y no se limite a uno solo, puesto que, antes de vaciar las competencias de determinados municipios, hay que valorar si es posible “mejorar, simplificar y hacer más eficientes las técnicas de cooperación”.
- No existe, en cambio, convencimiento sobre la adecuada preparación, en el momento en que se plantea, de todas las diputaciones provinciales para asumir la correcta prestación directa de servicios públicos de ámbito municipal, a la vez que se critican distintos problemas y los excesivos costes del procedimiento de “provincialización” de servicios municipales inicialmente previsto para los casos de incumplimiento de los estándares fijados normativamente.
- Igualmente se plantean “dudas acerca de la adecuación del actual sistema de representación política, de segundo grado, en las diputaciones provinciales”, en especial en relación con las competencias de prestación de servicios dirigidos directamente a la ciudadanía y las que impliquen funciones de autoridad.
- Se coincide en la necesidad de “mejorar los instrumentos que garanticen los valores de legalidad y transparencia”, especialmente en términos de control de la legalidad y de la gestión económica.
- Finalmente, se constata que “el debate sobre la planta es solo una parte de la necesaria reordenación general del sistema local y del sistema público en su conjunto”.

Más allá de este consenso que, como decimos, es previo a la aprobación definitiva de la LRSAL, lo cierto es que, una vez aprobada esta, la doctrina se centra en analizar críticamente su alcance (especialmente en relación con la provincia), en tratar de interpretar algunos de los aspectos concretos del texto, así como en examinar las sentencias del Tribunal Constitucional que, desde la STC 41/2016 en adelante, resuelven los distintos procedimientos de inconstitucionalidad planteados contra ella. En términos generales, es compartida la conclusión de que la interpretación conforme realizada por el TC de buena parte de las nuevas competencias atribuidas a las provincias en el art. 36.1 LBRL tiene un claro efecto desactivador de la finalidad de la LRSAL de reforzar las diputaciones, y suele reivindicarse la necesidad de una reforma estructural de la provincia y del nivel supramunicipal, en el marco, en su caso, de la revisión constitucional (Gracia Retortillo, 2016a: 275-276; y 2016b y la bibliografía allí identificada).

En la etapa postLRSAL, son del máximo interés las reflexiones y propuestas vertidas en la obra *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, publicada por la Fundación Democracia y Gobierno Local (Parejo Alfonso, 2017b), que recoge una serie de trabajos que identifican la práctica totalidad de los aspectos necesitados de reforma en el espacio local supramunicipal: partiendo de los presupuestos y condicionantes constitucionales, y de la situación de la planta municipal española, se tratan la articulación con el resto de niveles de gobierno, y, en especial, la revisión de las provincias de régimen común (diputaciones provinciales) en sus distintos elementos (sistema electoral, competencias, relación con los municipios y financiación). Entre todas estas aportaciones, señalamos algunos de los elementos de mayor interés a efectos de una eventual reforma de la legislación básica:

- De entrada, la necesidad de integrar adecuadamente las distintas entidades locales supramunicipales y, en particular, la provincia en el subsistema local, que es a su vez parte del sistema más amplio del poder público administrativo (Parejo Alfonso, 2017a: 26-27; Galán Galán, 2017).
- La función de la provincia cuya eficacia está contrastada y que goza de mayor consenso es la de cooperar y asistir a los pequeños municipios (Barrero Rodríguez, 2017: 350-351). Mientras se mantengan la fragmentación de la planta municipal y la despoblación rural no hay duda de que la provincia debe seguir manteniendo esta función de garantía de la autonomía municipal y del equilibrio territorial, que es, por otro lado, en cuanto que función de auxilio a los municipios, el núcleo de su garantía constitucional.
- Uno de los déficits que se detectan en la actual configuración de la provincia es la escasa delimitación de su relación con los municipios medianos o de mayor población y que no requieren de la cooperación y asistencia provinciales (Barrero Rodríguez, 2017: 351). Se plantean aquí dos alternativas: una primera, la de la “liberación” de estos municipios de su integración en la provincia, al estilo de las “ciudades sin *Kreis* alemanas” (Parejo Alfonso, 2017a: 28-29; Font Llovet, 2018: 47-48); o bien, la identificación más clara de las funciones que la provincia debe desarrollar para estos municipios, que quizá no pase tanto por necesidades de suplencia o de falta de capacidad económica como por la de garantizar un “mejor y más eficiente ejercicio de algunas de sus competencias” (Barrero Rodríguez, 2017: 351-352).
- En relación con la delimitación competencial de las provincias, una de las cuestiones más debatidas es la de si, junto a las competencias instrumentales (cooperación y asistencia a los municipios) que constituyen el núcleo de su autonomía, deben tener o no competencias materiales o sustantivas, dirigidas directamente a los ciudadanos (y no solo a los municipios). Como ha sistematizado Barrero Rodríguez

(2017: 352-354), existen múltiples propuestas, que intentan identificar un cierto catálogo de “materias” o “competencias” en tal sentido, tanto desde la doctrina (Martín-Retortillo Baquer, 1991: 83; López Ramón, 1993: 356-357; Parada Vázquez, 2007: 54-62; Coscolluela Montaner, 2012a: 50-51; Merino Estrada, 2017: 440-446) como desde las propias organizaciones del mundo local (AA. VV., 2011: 111-129 y 188-189; FEMP, 2012). La discusión se extiende también a quién debe ser el legislador encargado de llevar a cabo dicha delimitación, puesto que, mientras algunos autores defienden la posibilidad de que el legislador básico pueda llevar a cabo algunas previsiones más concretas que las hoy previstas (Almeida Cerredá, 2013: 102-105), para otros, buena parte de los ámbitos o sectores propuestos chocan con la competencia legislativa autonómica y defienden que este podría ser uno de los ámbitos a interiorizar por las comunidades autónomas (Velasco y Viver, 2012: 152).

- En este proceso de redefinición competencial, se destaca también la importancia de determinar la escala idónea para el ejercicio de cada competencia, y, en particular, el nivel óptimo de prestación de cada servicio (Barrero Rodríguez, 2017: 354-355). En este sentido, se propone que la eventual reforma de la LBRL pueda incorporar la fijación de los principios y reglas que deban configurarse en la determinación de las formas de prestación provincial de servicios y, en particular, si pretende mantener el carácter economicista resultante de la LRSAL o bien se introducen otros elementos como los principios de subsidiariedad, proximidad o bien las características propias del servicio, del territorio y su superficie, de la población y su densidad, etc. (Vaquer Caballería, 2012: 150-151).
- Finalmente, la reforma de la provincia pasa también por la de su régimen organizativo y, en particular, del sistema de elección de los diputados provinciales. En el capítulo correspondiente de la obra aquí analizada (Biglino Campos, 2017), se parte de una “crítica casi unánime en la doctrina... que se extiende a casi todas las piezas del sistema [electoral]”, y, en consecuencia, se afirma la necesidad de incrementar la legitimidad democrática de las diputaciones, proponiendo para ello distintas alternativas que pueden sintetizarse brevemente en: a) la elección directa de los diputados provinciales, en la medida en que el modelo competencial sea acorde con ello; b) la reforma del sistema de elección indirecta, que, aunque se entiende compatible con el principio democrático y con el actual perfil funcional de las diputaciones, exige una revisión profunda: limitando la intervención de los partidos políticos para que la elección sea “entre y por los concejales”; un cambio en la circunscripción electoral, sustituyendo el partido judicial por la propia provincia; preferencia por un sistema más proporcional que mayoritario; valorar la posibilidad de listas abiertas y/o desbloqueadas; garantizar la composición equilibrada de las listas en términos del art. 44bis LOREG.

6. Cuestiones pendientes y posibles líneas de reforma de la legislación estatal básica

Sin desconocer las cuestiones y propuestas de alcance constitucional e incluso su carácter recurrente e interés actual, sino precisamente reconociendo las dificultades para acometerlas dadas sus implicaciones jurídico-institucionales, a continuación, y de acuerdo con el planteamiento de este estudio, nos alineamos con una reforma algo más posibilista, limitando su alcance a la revisión de la legislación estatal básica de régimen local.

En particular, en atención a lo expuesto hasta aquí, se han detectado los siguientes aspectos a considerar en una eventual reforma sobre el espacio local municipal:

a) La conveniencia de que la reforma que se efectúe de las entidades locales supramunicipales responda a una *concepción estructural e integral*. Esta concepción integral o sistémica implicará tomar decisiones coordinadas sobre una serie de aspectos.

En primer lugar, en relación con la cuestión terminológica. Habrá que optar por una concreta denominación para referirse al conjunto de entidades que integran el espacio local de gobierno de ámbito territorialmente superior al municipal e inferior al autonómico (regional): Gobierno local “intermedio”, “supramunicipal” o “intermunicipal”, atendiendo a los distintos matices que puede tener cada uno de ellos. Si pretende ponerse en valor la relación con los municipios y su carácter de agrupación/asociación al servicio de los intereses municipales, la opción es claramente la de la intermunicipalidad.

En segundo término, se hará necesaria la identificación, con carácter general, de los principios que deben regir la creación, organización y funcionalidad de las distintas entidades locales supramunicipales (pueden tomarse como referencia las previsiones aquí analizadas del Libro Blanco 2005, el APLBGAL 2007 o también de la LAULA).

Junto a lo anterior, es preciso atender a la necesidad de relación y articulación de este conjunto de entidades, desde una doble perspectiva: interna (de las distintas entidades locales supramunicipales entre sí, y también con el resto del sistema local, esencialmente, el municipio), así como de articulación “externa” (con los otros niveles de gobierno del Estado).

En última instancia, bajo este conjunto de cuestiones a resolver –y en especial, en relación con la articulación interna del conjunto del sistema local–, planea la necesidad de responder a la pregunta de si cabe hablar o no de un único sistema local, articulado bajo una misma comunidad política local. Cuestión que, a nuestro juicio, está constitucionalmente abierta. La relevancia de la pregunta reside en los efectos que su respuesta pue-

de tener para la determinación de la organización y las competencias de las entidades intermunicipales, puesto que una respuesta afirmativa abogaría por una función predominantemente instrumental (de servicio al municipio) y una legitimidad democrática indirecta de sus órganos de gobierno (integrados a partir de la configuración institucional de los municipios agrupados).

b) La exigencia de delimitar *una planta local supramunicipal racional y diversa*. Un primer elemento en la regulación del nivel local supramunicipal es el de delimitar qué tipos de entidades deben y/o pueden integrarlo y cuál debe ser la concreta configuración jurídica de cada uno de ellos. En tal decisión, deben considerarse al menos los siguientes aspectos:

De entrada, la definición de la tipología de entidades necesarias y posibles en el nivel supramunicipal debe atender a la estructura y configuración de la planta municipal, en lo que se refiere tanto al grado de fragmentación en pequeños núcleos de población como a la existencia de (grandes) concentraciones urbanas. Y, por tanto, también a las soluciones que, para responder a tales fenómenos, se acaben adoptando. Lo que, en última instancia, conlleva una nueva llamada a la concepción sistemática y global de la reforma legislativa, que permita coherenciar lo que, si nos limitamos a este estudio, proponemos en este apartado con lo que se expone en los demás (y especialmente, los relativos a la planta municipal y también al fenómeno metropolitano).

Dicho esto, en la definición de las entidades que deben integrar el Gobierno local supramunicipal debe atenderse a la pluralidad y diversidad de tipos de entidades locales supramunicipales ya existentes. En particular, un diseño legislativo que busque una adecuada articulación debe realizarse teniendo en cuenta al menos los distintos ejes o criterios de caracterización jurídica de dichas entidades: i) su carácter constitucionalmente (y estatutariamente) obligatorio o potestativo; ii) su forma de creación, esto es, por ley-forzosa (agrupaciones de municipios) o bien voluntaria-asociativa (asociaciones de municipios), y el correlativo carácter heterónimo o autónomo que se deriva de una y otra; iii) y finalmente, su naturaleza territorial o no territorial. En este sentido, la LBRL debería incorporar más claramente la distinción entre entidades de creación legal y asociativa.

En atención a lo anterior, ha de tenerse en cuenta el importante papel de la asimetría o diferenciación para poder atender a la singularidad de cada territorio en el diseño de la planta y organización del conjunto del nivel local, lo que incluye muy especialmente al ámbito supramunicipal.

En este contexto, la configuración jurídica que vaya a hacerse de cada uno de los distintos tipos de entidades locales supramunicipales deberá considerar distintos elementos:

la naturaleza jurídica y la autonomía garantizada, así como su ámbito territorial, sus competencias y su configuración organizativa. Elementos que, según se ha dicho, deberán ordenarse de forma coherente con los principios que deban regir el conjunto del sistema. En este sentido, es de interés señalar, por ejemplo, la correlación que, en atención al principio democrático, existe entre la configuración funcional (competencias meramente instrumentales o también materiales) y el tipo de legitimidad democrática de una entidad (indirecta o directa).

c) La conveniencia de mejorar *la articulación del sistema de fuentes* sobre el Gobierno local supramunicipal. La superación de la actual complejidad derivada de la intervención de distintos legisladores en la definición de la planta y del régimen jurídico del Gobierno local supramunicipal ofrece distintas alternativas, no igualmente óptimas.

La más clara y coherente con lo dicho hasta aquí es la que aboga por profundizar en una mayor interiorización autonómica de los Gobiernos locales intermedios. A la espera de una reforma del texto o de la jurisprudencia constitucionales, cabría la posibilidad de una cierta autolimitación del legislador básico que conllevara la reducción de la densidad de algunos aspectos sobre las entidades locales supramunicipales, tanto de las no obligatorias como incluso también de la provincia e islas. Cabría valorar la posibilidad de eliminar (o reducir) la regulación básica en relación con los aspectos organizativos y procedimentales de la creación de comarcas, mancomunidades de municipios, así como de las islas, que, como las anteriores, cuenta también, a pesar de su garantía constitucional, con una elevada interiorización autonómica. Un posible modelo aquí podría ser el del APLBGAL 2007, de modo que la creación de entidades locales intermunicipales se remitiría a la legislación autonómica, que debería ajustarse a una serie de principios básicos.

Si, por el contrario, se optase por mantener el actual nivel de densidad normativa en la legislación básica en relación con el Gobierno local supramunicipal, se hace imprescindible al menos revisar y actualizar algunas de las remisiones a la legislación autonómica, para atender a las modificaciones legislativas más recientes (por ejemplo, en relación con el régimen organizativo de las islas, del art. 41 LBRL).

d) La necesidad de *reconfiguración de la provincia (de régimen común)*. Según lo expuesto, más allá de las propuestas de supresión, existe un cierto consenso en la conveniencia de reformar y clarificar la posición jurídica actual de la provincia en el conjunto del Estado. La reforma debe producirse en relación tanto con el ámbito competencial como con el organizativo (gobierno y régimen electoral), y debe guardar la necesaria correlación entre ambos elementos, sin perder de vista el grado de densidad a atribuir a la legislación básica, así como las especialidades que puedan corresponder a cada comunidad autónoma.

En cuanto al *rediseño competencial*, cabe tener en cuenta los siguientes elementos de revisión. Frente al papel tradicional de la provincia vinculado (casi exclusivamente) a las necesidades y los problemas de los pequeños municipios, se hace necesario insistir en la definición de su funcionalidad para el resto de municipios que la integran. Más allá de su articulación con las soluciones jurídicas que se adopten para los fenómenos metropolitanos (entre las que, como hemos visto en el capítulo correspondiente, también podría eventualmente hallarse la propia provincia), debe pensarse si, en estos otros municipios, es más adecuado vincular la organización provincial a los principios de mayor eficiencia, calidad de los servicios, o incluso solo al ejercicio de una parte de las competencias provinciales.

Adicionalmente, cabe plantearse la necesidad de redimensionar el peso de las competencias instrumentales frente a las materiales o sustantivas previstas en la LBRL. Así, en la discusión de si atribuir o no funciones materiales a las provincias, y, en su caso, de cuáles deben ser estas, deberá tenerse en cuenta que, según lo dicho, puede ser este un aspecto a interiorizar por el legislador autonómico, especialmente en aquellos sectores de su competencia. Además, no está claro que una reforma de las competencias provinciales deba suponer una total reversión de las modificaciones realizadas por la LRSAL en este punto, especialmente las relativas a sus competencias propias en el art. 36.1 LBRL, puesto que, como se ha dicho, son competencias que, en su gran mayoría, ya venían ejerciendo. Desde esta perspectiva, el sentido de la reforma sí podría pasar por clarificar y delimitar más precisamente el sentido de algunas funciones, como las de “cooperación y asistencia” del art. 36.1, delimitándolas respecto a las de “coordinación” y precisando qué potestades o facultades incluyen estas en sus distintas vertientes (económica, jurídica, material, etc.) y cómo se manifiestan en relación con los municipios (atendiendo, p. ej., a la propuesta del APLBGAL o la regulación ya prevista en la LAULA).

En cuanto al *diseño de la organización política* (de gobierno) de la provincia, debe mejorarse su legitimidad democrática, lo que puede traducirse en una serie de medidas distintas. No obstante, en cuanto que su adopción debería pasar por la reforma de la legislación de régimen electoral (y no estrictamente de la LBRL), se apuntan aquí solo algunos aspectos generales de tales medidas. Por un lado, sea cual sea la configuración funcional de la provincia, y en la medida en que sigan siendo los principales destinatarios de las competencias provinciales, es preciso mejorar la representatividad de los pequeños municipios en el sistema electoral provincial y en los distintos órganos de gobierno. En segundo lugar, y en la medida en que se potencien las funciones materiales, habrá que valorar la elección directa de las diputaciones, si bien esta es una tendencia que viene modulándose en nuestro entorno comparado. Alternativamente, cabría recuperar algunas propuestas que plantean un sistema mixto (Libro Verde).

e) La necesidad de *mejorar la articulación entre las diferentes entidades locales supramunicipales*. Una de las cuestiones sobre las que hay consenso es la de la conveniencia de introducir mejoras en la articulación entre la provincia y el resto de entidades locales supramunicipales, especialmente allí donde se han creado entes locales territoriales de forma generalizada en toda la comunidad autónoma y donde los cometidos y finalidades son muy similares (comarcas catalanas o aragonesas, pero también zonas con entidades metropolitanas o con amplia implantación de entidades asociativas, incluso plurifuncionales, como las mancomunidades integrales o de interés comarcal en diversas comunidades autónomas). Conviene advertir, no obstante, que esta cuestión de la articulación entre entidades locales supramunicipales será una de las que, según lo dicho, debería corresponder preferentemente a la competencia del legislador autonómico en el marco de los correspondientes estatutos de autonomía. En su caso, la LBRL podrá disponer algunos principios que tiendan a dicha articulación, apostando por la subsidiariedad, la racionalidad, el respeto a la autonomía de las entidades constitucionalmente garantizadas, o también la fijación de las condiciones de ejercicio del derecho de asociación y cooperación intermunicipales. A tal efecto, podrá disponer la posibilidad de hacer uso de algún tipo de técnica de carácter funcional (desconcentración, gestión ordinaria de servicios...) y/o competencial (delimitando o precisando, como se ha dicho, los conceptos de asistencia, cooperación y coordinación municipal).

Bibliografía

- AA. VV. (1996). *La provincia en el Estado de las Autonomías*. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals – Marcial Pons.
- AA. VV. (2011). *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- ALMEIDA CERREDA, M. (2013). La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local. En J. J. Díez Sánchez (coord.). *La planta del Gobierno local. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013* (pp. 61-122). Fundación Democracia y Gobierno Local - AEPDA.
- ALMEIDA CERREDA, M., TUBERTINI, C. y COSTA GONÇALVES, P. (dirs.). *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*. Thomson Reuters-Aranzadi.

- BARRERO RODRÍGUEZ, C. (2007). Artículo 44. En M. Rebollo Puig y M. Izquierdo Carrasco (coords.). *Comentarios a la Ley reguladora de las bases de régimen local* (vol. I). Tirant lo Blanch.
- (2017). La situación actual de las diputaciones: Los extremos esenciales de un debate por resolver. En L. Parejo Alfonso (dir.). *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios* (pp. 315-360). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- BERNADÍ I GIL, X. y GALÁN GALÁN, A. (2012). *El debate actual sobre las diputaciones provinciales: un análisis de las últimas propuestas electorales*. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- BERTRANA HORTA, X. y HEINELT, H. (2013). El segon nivell del govern local en el context dels sistemes de govern multi-nivell d'Europa: el marc institucional i perspectives de reforma. *Revista catalana de dret públic*, 46, 73-89.
- 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 L. Parejo Alfonso (dir.). *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios* (pp. 361-382). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- CARBALLEIRA RIVERA, T. (1993). *La provincia en el sistema autonómico español*. Marcial Pons - U. Santiago de Compostela.
- CARBONELL PORRAS, E. (2013). La planta local: análisis general y perspectivas de reforma. En J. J. Díez Sánchez (coord.). *La planta del Gobierno local. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013* (pp. 17-69). Fundación Democracia y Gobierno Local - AEPDA.
- (2016). Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional. *Anuario del Gobierno Local 2015/16*, 105-149.
- CONSEJO DE ESTADO. (2006). *Informe sobre Modificaciones de la Constitución Española*.
- COSCULLUELA MONTANER, L. (2012a). El debate sobre la abolición de la provincia y la reforma de las diputaciones. *Anuario del Gobierno Local 2011*, 45-67.
- (2012b). Problemática de la provincia como entidad local. En L. Cosculluela Montaner, L. Medina Alcoz, M.ª Hernando Rydings y E. Carbonell Porras (coords.). *Crisis económica y reforma del régimen local* (pp. 99-124). Civitas.
- ESCRIBANO COLLADO, P. (2016). Provincias y diputaciones: una polémica sin proyecto institucional. En J. M.ª Baño León (coord.). *Memorial para la reforma del Estado: estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado* (vol. 2, tomo II, pp. 1995-2017). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- FEMP - Comisión de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares. (2012). *Fortalecimiento institucional y modernización de las diputaciones, cabildos y consejos insulares y demás entidades locales intermedias*. Disponible en: http://www.gobiernocal.org/docs/noticias/FEMP-INFORME_FORTALECIMIENTO_DIPUTACIONES.pdf (fecha de consulta: 10 de enero de 2022).
- FERRET JACAS, J. (2007). Nuevas reglas de distribución de competencias sobre régimen local. *Anuario del Gobierno Local 2006*, 39-52.
- FONT LLOVET, T. (2008). *Gobierno local y Estado autonómico*. Fundación Democracia y Gobierno Local - Institut de Dret Públic.
- (2013). Conclusiones. En J. J. Díez Sánchez (coord.). *La planta del Gobierno local. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013 (pp. 153-156). Fundación Democracia y Gobierno Local - AEPDA.
 - (2018). Els governs locals intermedis i la seva projecció metropolitana. *Revista catalana de dret públic*, 57, 32-50.
- FONT LLOVET, T., VELASCO CABALLERO, F. y ORTEGA ÁLVAREZ, L. (2006). *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GALÁN GALÁN, A. (2017). La provincia como parte de un sistema de Administraciones públicas: la necesaria articulación competencial. En L. Parejo Alfonso (dir.). *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios* (pp. 383-412). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- GRACIA RETORTILLO, R. (2008). *La veguería como gobierno local intermedio en Cataluña. Encaje constitucional de su regulación estatutaria*. Huygens.
- (2010). El nivel supramunicipal de gobierno local en Alemania. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 11, 83-141.
 - (2014). *La articulación del gobierno local supramunicipal en el Estado autonómico* [tesis doctoral].
 - (2015). Las provincias. En M. Almeida Cerredá, C. Tubertini y P. Costa Gonçalves (dirs.). *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa* (pp. 175-228). Thomson Reuters-Aranzadi.
 - (2016a). La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía local. *Anuario del Gobierno Local 2015/16*, 225-280.
 - (2016b). Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en España: una reforma frustrada. Las competencias provinciales como paradigma. *Istituzioni del Federalismo*, 4, 941-973.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (1993). Los servicios públicos propios de la provincia. En R. Gómez-Ferrer Morant (dir.). *La provincia en el sistema constitucional español* (pp. 349-365). Civitas - Diputación de Barcelona.

- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (1991). *La provincia. Pasado, presente y futuro*. Civitas.
- MERINO ESTRADA, V. (2017). Las competencias de la provincia como entidad local. En L. Parejo Alfonso (dir.), *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios* (pp. 413-446). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- NIETO GARRIDO, E. (2018). *El Estatuto Constitucional de los Entes Locales. La autonomía local y la vinculación negativa a la ley. Una propuesta de reforma constitucional*. Thomson Reuters-Aranzadi.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L. (1988). *El régimen constitucional de las competencias locales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- PARADA VÁZQUEZ, R. (2007). La segunda descentralización. Del Estado autonómico al municipal. *Revista de Administración Pública*, 172, 9-77.
- PAREJO ALFONSO, L. (1988). *Derecho Básico de la Administración Local*. Ariel.
- (2017a). Algunas reflexiones sobre posibles líneas maestras del arreglo de la provincia y la diputación peninsulares de régimen común. En L. Parejo Alfonso (dir.), *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios* (pp. 11-32). Fundación Democracia y Gobierno Local.
 - (dir.). (2017b). *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- PIÑAR MAÑAS, J. L. (1981). De nuevo en torno al carácter indispensable o no de la provincia. *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, 96, 267-288.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2017). ¿Deben suprimirse las diputaciones provinciales? *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 65, 46-51.
- VANDELLI, L. (2013). La transformación de la provincia italiana: sobre la legitimidad de forma en la elección indirecta. *Revista catalana de dret públic*, 46, 90-103.
- VAQUER CABALLERÍA, M. (2012). Gobiernos locales intermedios y prestación de servicios locales. *Cuadernos de Derecho Local*, 29, 141-156.
- VELASCO CABALLERO, F. (2009). *Derecho local. Sistema de fuentes*. Marcial Pons.
- (2021). *Tratado de Derecho Local*. Marcial Pons.
- VELASCO CABALLERO, F. y VIVER PI-SUNYER, C. (2012). Competencias para la reforma de la planta local. *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en el Estado autonómico*. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- ZAFRA VÍCTOR, M. (2020). *La autonomía local en una Constitución reformada*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Capítulo 3

El fenómeno metropolitano

Francisco Toscano Gil

Universidad Pablo de Olavide (Sevilla)

1. Objeto: artículos 43, 3.2 y 4.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local

A efectos de este estudio, que exige analizar las reformas y propuestas de reforma de una determinada institución, identificaremos la solución jurídica del fenómeno metropolitano con el área metropolitana entidad local, si bien debe tenerse en cuenta que este se ha abordado también con otras técnicas jurídicas, no previstas inicialmente para este fin.

Ello supone centrarse específicamente en el artículo 43 de la LBRL, que es el que regula los caracteres básicos del área metropolitana dentro del Título IV de esta Ley, rubricado “Otras Entidades locales”, así como en los artículos 3.2 y 4.2 de la misma Ley, que establecen, el primero, su condición de entidad local, y, el segundo, el modo de atribución de potestades administrativas.

2. Reformas legislativas

Desde su entrada en vigor, nunca se ha reformado la regulación del área metropolitana en la *LBRL*. Se trata, por tanto, de una materia, en la que, a nivel de legislación básica, el movimiento ha sido nulo.

Por otra parte, la aplicación de la *LBRL* para la creación de áreas metropolitanas ha sido mínima, ejerciéndose en los primeros años la competencia autonómica más bien para suprimirlas, sin perjuicio de la constitución de algunas de ellas en años posteriores. El movimiento, por tanto, se ha producido más bien a nivel de *legislación autonómica*, experimentándose con diversos modelos de Administración metropolitana (territorial o institucional), dentro del amplio margen que deja el legislador básico, y al ser esta una materia de alta interiorización autonómica. Es en este ámbito donde sí se han producido sucesivas reformas legislativas, tanto de la legislación autonómica de régimen local como de leyes específicas de áreas metropolitanas. No obstante, al no ser objeto de este estudio las reformas legislativas autonómicas, nos limitamos a dejar constancia de las más significativas, en cuanto han supuesto supresión o creación de áreas metropolitanas.

Por Ley 5/1986, de 19 de noviembre, de la Generalitat Valenciana se suprime la Corporación Administrativa Gran Valencia, entidad preconstitucional, a la que sucede el Consell Metropolità de l’Horta, entidad metropolitana territorial creada por Ley 12/1986, de 31 de diciembre, de la Generalitat Valenciana. La Ley 8/1999, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana lo suprime. No es hasta la Ley 2/2001, de 11 de mayo, de creación y gestión de áreas metropolitanas en la Comunidad Valenciana, que se crearían las dos entidades sectoriales vigentes: la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos de Valencia

y la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos de Valencia. Su cobertura legal actual se encuentra en la disposición adicional única de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana.

Por Ley 7/1987, de 4 de abril, de la Generalitat de Cataluña, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa, se suprime la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, entidad preconstitucional. Esta misma Ley se ocupa de crear dos entidades sectoriales que vienen a sucederla en parte: la Entidad Metropolitana del Transporte de Barcelona y la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos de Barcelona. Mediante Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, estas dos entidades son disueltas, sustituidas por una Administración metropolitana territorial de mayor alcance que las anteriores, siendo la actualmente vigente.

Finalmente, la Comunidad Autónoma de Galicia crea, mediante Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo, el Área del mismo nombre, como entidad metropolitana territorial. No obstante, su puesta en funcionamiento se encuentra bloqueada por falta de acuerdo político.

La institucionalización de las áreas metropolitanas en los *estatutos de autonomía* se ha producido de manera desigual; no todos los estatutos han acogido esta opción, ni aun los que la han acogido lo han hecho de igual manera. En cualquier caso, ni siquiera en los estatutos de autonomía reformados se han llevado a cabo innovaciones, respetándose la legislación estatal básica en este punto, y dejándose el desarrollo para las leyes autonómicas.

Entre las *leyes autonómicas de régimen local de última generación* tampoco se detectan novedades en esta materia. La Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía optó por no regularlas, dejándolo para la legislación posterior, lo que tampoco se ha producido. Lo mismo ocurre con la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura. Tampoco las regula la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, más allá de atender en su artículo 108, en el contexto de la singularidad vasca, a la creación de áreas metropolitanas “que extiendan su ámbito territorial a municipios de más de un territorio histórico”, lo que deberá hacerse mediante ley del Parlamento Vasco.

3. Documentos prelegislativos relativos a proyectos no aprobados

Los *documentos prelegislativos de los años 2018 y 2019*, elaborados en el seno del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, para la aprobación de un Antepro-

yecto de Ley de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, no atienden a la regulación básica de las áreas metropolitanas. No era ese su objeto, sino mitigar con cierta celeridad el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que tampoco incidió directamente sobre la regulación estatal de las áreas metropolitanas.

De mayor alcance fue el *intento de reforma de la legislación local básica de los años 2006 y 2007*, impulsado por el Ministerio de Administraciones Públicas, que tuvo sus principales hitos en los siguientes: Primer borrador del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local (enero de 2005), Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local (julio de 2005), Anteproyecto de ley básica del gobierno y la administración local (versión 2006), y Anteproyecto de ley básica del gobierno y la administración local (versión 2007). La opción en este caso de regulación de las áreas metropolitanas fue precisamente la desregulación, bajo el presupuesto de incrementar la interiorización autonómica de las mismas, y disminuir las bases estatales.

En el *Primer borrador del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local (enero de 2005)*, se recoge una propuesta para la solución del fenómeno metropolitano, que luego fue desechada en la versión final del mismo, consistente en la introducción en la legislación básica de régimen local de un nuevo tipo de convenio administrativo, que llama convenio metropolitano. Así, en las páginas 93 y 94 del mismo, se expone y propone lo siguiente:

“Las grandes conurbaciones, singularmente, exigen a la vez la coordinación de todos los actores territoriales que inciden en ellas, y la articulación de todas las políticas sectoriales que las afectan, para lograr las sinergias necesarias y avanzar por la senda de la cohesión territorial y social. A estos efectos, se considera que procede la introducción en la legislación básica de régimen local de los ‘convenios metropolitanos’, como instrumentos flexibles de colaboración entre el Estado, las comunidades autónomas y las áreas metropolitanas institucionales –o los municipios de las áreas metropolitanas funcionales– con la finalidad de desarrollar un proyecto metropolitano común mediante la planificación de las inversiones y la coordinación de las grandes políticas públicas que afectan a la metrópoli: planeamiento urbanístico, grandes infraestructuras de transporte, movilidad, vivienda, medio ambiente (incluyendo el ciclo hidráulico y de los residuos), seguridad ciudadana, desarrollo económico local,...

Estos convenios podrían incorporar a otros actores institucionales y sociales relevantes, como las universidades, las cámaras de comercio, y los sindicatos y las organizaciones patronales más representativos”.

Se trata de una propuesta interesante en términos de gobernanza metropolitana, entendida esta como resolución de los problemas metropolitanos con fórmulas menos formales, y en la que destaca la participación estatal y de entidades privadas. Probablemente no se recogió en la versión final del Libro blanco por no ser necesaria su regulación en una ley para aplicarse, además de que los textos de los anteproyectos que finalmente se elaboraron terminaron por optar por una mayor interiorización autonómica de esta materia, como luego se verá.

En la *versión final del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local (julio de 2005)*, los problemas relativos al fenómeno metropolitano se identifican, pero, primero, se hace dentro de un marco más genérico relativo a la intermunicipalidad, y, segundo, no se formulan realmente propuestas concretas, siendo la preocupación principal del Libro blanco en este punto el tema de las diputaciones provinciales.

Así, en la Presentación de este (II), tras dedicar más de dos páginas a la provincia, termina añadiendo en un párrafo final lo siguiente (pág. 21):

“La provincia y su órgano de gobierno, la diputación, no agotan la intermunicipalidad, pero es la única agrupación de municipios que la Constitución prevé, de ahí que la Ley de Bases deba regular con cierto grado de detalle su condición de agrupación de municipios. No obstante, también es preciso abrir el debate sobre la procedencia de formas de asociacionismo municipal [...]. Y asimismo es preciso detenerse con la mayor atención en la articulación de los espacios metropolitanos, espacios complejos donde se impone la cooperación y la coordinación de las distintas administraciones públicas y de las diversas políticas sectoriales, como territorios donde se juega el futuro del país”.

En este contexto se tratan las áreas metropolitanas dentro del diagnóstico que se hace en las páginas 69 a 82 del Libro blanco, reconociendo su papel en la articulación del sistema local español, como entidades locales creadas por las comunidades autónomas. Dentro de este diagnóstico, se reconoce la importancia y complejidad del fenómeno, además del escaso desarrollo de la figura en nuestro país, sosteniendo lo siguiente (pág. 72):

“La figura del área metropolitana ha sido poco desarrollada en España, y responde a la necesidad de gestionar los complejos servicios de las aglomeraciones urbanas y mejorar la competitividad de sus ciudades, necesidad cada vez más patente en una sociedad crecientemente urbanizada y donde normalmente las grandes aglomeraciones urbanas desbordan los límites administrativos de la ciudad central, haciendo necesaria la planificación y gestión conjunta o coordinada de los servicios más importantes a escala metropolitana. No puede sorprender que el debate metropolitano constituya en la actualidad uno de los grandes ejes de las

políticas locales en todos los países desarrollados; aquí nos encontramos ante un fenómeno de enorme complejidad, que afecta a las zonas más dinámicas de los distintos países, y que por ello requiere una atención prioritaria por parte de los poderes públicos”.

Pese a ello, luego no se hace ninguna propuesta concreta, versando la mayoría de las que se recogen en la página 82 del documento sobre las diputaciones provinciales, salvo una propuesta algo más específica, que en realidad es predicable de toda la intermunicipalidad:

“Es preciso compatibilizar las distintas fórmulas de intermunicipalidad admisibles en nuestro ordenamiento (es decir, deben evitarse solapamientos entre las fórmulas previstas como necesarias por la Constitución, las que puedan crear las comunidades autónomas y las que surjan como resultado de la voluntad asociativa de los municipios)”.

En otra parte del Libro blanco, la relativa a las relaciones intergubernamentales, se hace una propuesta que, de manera indirecta, afectaría al fenómeno metropolitano, que es la creación de una “Conferencia de Ciudades en el seno de la Conferencia sobre Política Local”, que se entiende sería “el marco idóneo para abordar las políticas que específicamente afectan a nuestras áreas urbanas y metropolitanas” (pág. 98).

Finalmente, tras este proceso de participación, la forma en que se incorporó el fenómeno metropolitano a los anteproyectos de ley elaborados fue sacándolo de los mismos. Así, ni el *Anteproyecto de ley básica del gobierno y la administración local (versión 2006)*, ni el *Anteproyecto de ley básica del gobierno y la administración local (versión 2007)*, incluyeron de forma explícita la cuestión de las áreas metropolitanas, por entender que las soluciones al fenómeno metropolitano debían quedar en manos de las comunidades autónomas, interiorizando autonómicamente la materia y disminuyendo las bases estatales. De esta forma, en el artículo 1.5, se limita a decir lo siguiente: “Las demás entidades locales se determinan por los Estatutos de Autonomía y las Leyes de las Comunidades Autónomas” (versión 2006) / “Las demás Entidades locales se regulan por los Estatutos de Autonomía y las Leyes de las Comunidades Autónoma” (versión 2007). Y en su artículo 2.3: “Los demás entes locales disfrutaban de autonomía en los términos que establezcan los Estatutos de Autonomía y la legislación de las Comunidades Autónomas”.

Las bases estatales quedan reducidas en este caso a un artículo 6.1, en el que se establecen los principios que tiene que respetar la creación de entidades intermunicipales por las comunidades autónomas (sean o no áreas metropolitanas propiamente dichas), que serían los siguientes:

- a) Autonomía de los entes locales necesarios (versión 2006) / Autonomía de los entes locales constitucionalmente garantizados (versión 2007).
- b) Representación de todos los municipios que las integren (versión 2006) / Representación de los municipios que las integren (versión 2007).
- c) Eficiencia y economía, evitando duplicidades competenciales.
- d) Suficiencia financiera.

El planteamiento, así como las preocupaciones, quedan claros en la Exposición de Motivos del anteproyecto, donde, en su versión de 2007, se dice lo que sigue:

“De otra parte, la Ley da solución a las cuestiones relacionadas con la intermunicipalidad, reforzándola con una regulación que mejora la definición de su ámbito a partir de algunas consideraciones básicas. En primer lugar, del hecho de que nuestra Constitución establece con carácter necesario la existencia de la provincia en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, y de las islas en los archipiélagos, reconociéndoles autonomía a ambas. En segundo lugar, de la necesidad de encontrar un marco que permita a la provincia ocupar el espacio que le corresponde sin pugnar con la Comunidad Autónoma. Y, en tercer lugar, de que debemos reconocer la existencia de un ámbito legislativo autonómico, que permite a las Comunidades Autónomas buscar fórmulas propias de intermunicipalidad, adaptadas a su realidad territorial”.

En la versión de 2006 la redacción es parecida, pero con un reconocimiento expreso de la diversidad de organismos existentes, entre los que se incluye al área metropolitana, que es suprimida de la versión de 2007, lo cual es significativo.

4. Propuestas de reforma

4.1. Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España. Fundación Democracia y Gobierno Local. 2011

En sus páginas 169 a 173 se analiza el “El área metropolitana como Gobierno local intermedio”, y se formula una propuesta que debe entenderse en el contexto de lo que es el Libro Verde: “Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones provinciales y de los demás Gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico”.

El diagnóstico y la solución se esbozan con toda claridad en las Conclusiones del Libro Verde (pág. 193):

“El problema central que presenta la figura de las áreas metropolitanas es, sin duda, su configuración como entes creados por la Comunidad Autónoma que se insertan con mayor o menor acierto en la realidad local existente. Una mejora del marco regulador básico de las áreas metropolitanas, favoreciendo un mayor protagonismo de los municipios afectados y de las diputaciones provinciales en la creación y gestión de este tipo de entidades, podría otorgar a las áreas metropolitanas una inserción más cómoda en el ‘sistema político local’. Las diputaciones deberían, así, tener un liderazgo institucional en el proceso de configuración de las áreas metropolitanas”.

En este contexto, en el que se apuesta por reforzar el papel de la entidad provincial, la suerte del área metropolitana se liga a esta, proponiéndose la creación de una entidad metropolitana institucional en el seno de la provincia (pág. 173). De esta manera, en el Libro Verde se sostiene que “no se puede descartar que el hecho metropolitano sea interiorizado como una parte de la política de la entidad provincial por medio de una organización diferenciada, como podría ser una ‘Agencia Metropolitana’, en la que participaran conjuntamente los municipios integrados y los propios órganos de la provincia”. Con esta solución se trata de compensar la falta de iniciativa autonómica en la creación de las áreas metropolitanas en nuestro país, que se entiende ha ido en detrimento de la identidad local de las mismas. Se sostiene que “las áreas metropolitanas deberían insertarse cómodamente en el panorama institucional local, pero para ello es necesario que el ‘impulso’ local (tanto de municipios como, incluso, de las provincias) sea determinante”.

La propuesta del Libro Verde se desarrolla del siguiente modo:

“La solución de las agencias metropolitanas que no se configuraran con formas jurídicas ya existentes (por ejemplo, consorcios) exigiría una regulación general de las mismas a través de una norma con rango de ley (ley básica o ley de desarrollo), y tal vez pudieran ofrecer una solución institucional más óptima para hacer efectiva la idea de “comunidad política local” integrada y coherente, e insertar en la misma cómodamente la realidad metropolitana. En este caso, la intervención de la Comunidad Autónoma sería únicamente en el momento, en su caso, de regular el régimen jurídico general de este tipo de agencias, salvo en el caso de que lo hubiera hecho previamente el legislador autonómico.

Esta solución institucional no debería impedir, sin embargo, que las áreas metropolitanas se configuren como Gobiernos locales intermedios en aquellos casos en que no compitan institucionalmente con la provincia como ente local. Nos referimos expresamente a las comunidades autónomas uniprovinciales y, con las matizaciones que han sido expuestas, a los territorios históricos.

La pretensión última de estas propuestas no es otra que, por un lado, dar salida a una necesidad objetiva que se incrementará con el paso del tiempo, como es la de configurar espacios locales de gobierno metropolitano, y, por otro, constituir una comunidad política local integrada y coherente, que basada en el principio de autonomía local reciba las menores intromisiones posibles por parte de otros poderes públicos territoriales y, particularmente, de las comunidades autónomas.

La legitimidad democrática de las áreas metropolitanas es, asimismo, indirecta, y no mejora cualitativamente la existente en el caso de las provincias. Desde el punto de vista competencial, se debe evitar a toda costa que las áreas metropolitanas ejerzan, con carácter general, competencias funcionales en materia de asistencia y cooperación con los municipios, solapándose y duplicando lo que es el núcleo competencial básico en estos momentos de la provincia”.

4.2. Actas del VIII Congreso de la AEPDA: La planta local. 2013

Las reflexiones de la doctrina académica en el seno del VIII Congreso de la AEPDA celebrado en 2013, pese a tratar el tema de la planta local, ni analizaron el fenómeno metropolitano ni formularon propuestas al respecto, pasando por el tema como mucho de puntillas.

Así, el profesor Marcos Almeida Cerrada, en su ponencia titulada “La reforma de la planta, organización, articulación y estructura competencial de la Administración local” (pág. 4), se excusa expresamente por no abordar de forma específica el tema de las áreas metropolitanas, “a la vista de su escasa implantación en nuestro país”, y ello, dice, “pese a constituir un fenómeno de creciente importancia, que está siendo objeto de interesantes estudios y desarrollos legislativos en Ordenamientos próximos al nuestro, como el italiano”. No le falta razón.

A su vez, en las Conclusiones del VIII Congreso, siendo el relator el profesor Tomàs Font i Llovet, en lo que hace al problema de la “provincialización” de los servicios municipales que pretendió llevar a cabo la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, “se llama la atención sobre la necesidad de situar en este debate, porque está ausente, la problemática específica de las grandes conurbaciones y sus posibles articulaciones en áreas o ciudades metropolitanas”.

4.3. Principales aportaciones de la doctrina científica

Entre las aportaciones más significativas deben destacarse las de aquellos autores que, tratando de armonizar la existencia de distintos tipos de entidades supramunicipales

en el nivel local intermedio, plantean la asunción de funciones metropolitanas por la comarca (Carro Fernández-Valmayor, 2004), la provincia, o, en su caso, la isla (Toscano Gil, 2010: 261).

En esta misma línea, en aplicación del principio de diferenciación, se propone que estas funciones metropolitanas se ejerzan únicamente sobre aquella parte del territorio que corresponda propiamente con el del área metropolitana, creando a tal fin una organización interna diferenciada dentro del ente local intermedio (Font i Llovet, 2001: 32).

Una vuelta de tuerca a estos planteamientos es la propuesta de que sean las áreas metropolitanas las que asuman funciones propias de las diputaciones provinciales dentro del territorio metropolitano, mientras que en el resto del territorio provincial sería la diputación la que ejercería estas competencias (Carro Fernández-Valmayor, 2006: 24).

Bajo otro enfoque, se ha sostenido la necesidad de distinguir la perspectiva intermunicipal propia de la entidad metropolitana de la supramunicipal propia de la diputación provincial, integrando la primera en las decisiones propias de la segunda. Ello se haría garantizando la representación metropolitana en las diputaciones provinciales (Sánchez Blanco, 2006: 229 y ss.).

Centrándose en el ámbito competencial, se ha defendido la opción de configurar una cláusula general de competencia metropolitana, que sería compatible con los intereses municipales al verse estos representados en los órganos de gobiernos del área metropolitana (Carro Fernández-Valmayor, 2006: 22).

Por otro lado, constatado el fracaso de la fórmula del área metropolitana diseñada por la LBRL en su artículo 43, se ha sostenido que la solución del fenómeno metropolitano no debe limitarse necesariamente a la utilización de esta figura, pudiendo recurrirse a otras técnicas jurídicas que, en la práctica, ya vienen usándose a tal fin, tales como las fórmulas asociativas jurídico-públicas (mancomunidades, consorcios), las jurídico-privadas (sociedades mercantiles interlocales), el recurso a niveles de gobierno supramunicipales (comarca, provincia, comunidad autónoma uniprovincial), e incluso la utilización de herramientas no organizativas (planes, convenios) (Toscano Gil, 2010: 242-282; 2015: 400-413).

Este mismo autor llega a proponer la creación de consorcios metropolitanos integrales, con participación autonómica, que aunarían las ventajas de lo asociativo con la integración del nivel de gobierno autonómico, importante cuando se pueden ver afectados intereses supralocales (Toscano Gil, 2011: 233-310).

En un trabajo más reciente, este autor propone que la utilización de estas técnicas jurídicas de solución de lo metropolitano, en un contexto de adaptación a los nuevos pro-

blemas de la ciudad global, debe hacerse de forma escalonada, comenzando con las más blandas o ligeras, tales como planes, convenios, o incluso el asociacionismo jurídico-privado. En una segunda fase, en la que se quisiera dotar de estabilidad a la solución, podría recurrirse a fórmulas como la mancomunidad o el consorcio. La última solución sería la constitución de áreas metropolitanas del artículo 43 LBRL, pese a su potencialidad, pues no puede obviarse la dificultad de lograr un consenso entre todas las instancias afectadas, especialmente las políticas. Esta última sería la fórmula más idónea para el caso de que se entendiera necesario transferirles competencias estatales o autonómicas, así como dotarles de potestades administrativas más intensas, propias de las Administraciones territoriales (Toscano Gil, 2019).

5. Cuestiones pendientes y posibles soluciones

La regulación actual del área metropolitana en el artículo 43 de la LBRL resulta deficiente e insuficiente, como evidencia su infrautilización desde su aprobación y entrada en vigor. No obstante, no es solo un problema de regulación legal, pues ni comunidades autónomas ni Gobiernos locales han estado por la labor de crear áreas metropolitanas. Por tanto, se trata también de un problema político. Y el régimen legal actual, en el que esta entidad se crea por la fuerza y se configura como una técnica de coordinación, no ha contribuido a encauzarlo. No ha habido tampoco especial interés en solventarlo, como demuestra el hecho de que la reforma de este precepto legal jamás haya estado en la agenda política.

A juicio del autor de este informe, la solución no está en más regulación, ni en sustituir la regulación actual de la LBRL por otra distinta, más desarrollada o con otra configuración. Al contrario, la solución debe pasar por la desregulación estatal, de tal modo que la normativa básica establezca lo mínimo sobre la articulación jurídica de las áreas metropolitanas, o incluso nada. Se trataría de establecer una regulación que fuera en línea con la propuesta en las versiones de los años 2006 y 2007 del Anteproyecto de ley básica del gobierno y la administración local, de las que se ha dado cuenta en este trabajo.

Entendemos que la solución jurídica de las áreas metropolitanas debe dejarse en manos de la potestad de autoorganización autonómica, o incluso municipal, con los mínimos condicionantes por parte de la legislación básica estatal. De este modo, debe ser cada comunidad autónoma la que decida si en su territorio tiene sentido dar solución al fenómeno metropolitano, y bajo qué fórmula. Una posibilidad sería potenciar el reconocimiento de la realidad metropolitana en los estatutos de autonomía de aquellas comunidades autónomas que tengan presente esta realidad en su territorio, con una demanda real de solución del fenómeno, de tal

modo que el reconocimiento de esta obligue a solventar sus problemas mediante mecanismos institucionales. Por otro lado, a la vista de las experiencias pasadas, la solución que se dé en cada territorio debe ser respetuosa con la autonomía municipal, de tal manera que la potestad de autoorganización municipal también encuentre su sitio, pues, de lo contrario, la fórmula elegida por el legislador autonómico nunca funcionará.

En este escenario, aun aceptando una mínima regulación estatal básica, las políticas estatales de creación de áreas metropolitanas no deberían ir más allá del establecimiento de técnicas de fomento, si así lo estimara oportuno el Gobierno de turno. Esto es algo que puede hacerse o no por ley, y antes de adoptar cualquier solución debe reflexionarse acerca de las ventajas y los inconvenientes de la misma, así como sobre si realmente se aplicará; lo que dependerá no solo de la fórmula elegida, sino también de la idiosincrasia del territorio. Existen ya experiencias pasadas en nuestro país, con otros tipos de entidades locales, como las leyes autonómicas que han tratado de incentivar la constitución de mancomunidades de interés autonómico de ámbito comarcal (Extremadura, Aragón, Castilla y León, La Rioja, Valencia), o la propia experiencia estatal de fomentar la fusión de municipios, mediante la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que ciertamente, a esas alturas, no puede considerarse sino un fracaso.

Bibliografía

- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. (2004). La Administración local en el espacio autonómico. *Ponencia presentada al Congreso Municipia Siglo XXI "Ciudadanía y Gobierno Local"* (Zaragoza, 1, 2 y 3 de diciembre de 2004).
- (2006). Una reflexión general sobre las áreas metropolitanas. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 302.
- FONT I LLOVET, T. (2001). La renovación del poder local: avances en la configuración jurídica e institucional del Gobierno local. En T. Font i Llovet (dir.). *Anuario del Gobierno Local 2001. Configuración Jurídica de la Autonomía Local. Municipio y Transformaciones Sociales. Urbanismo e Inmigración*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, Diputación de Barcelona, Marcial Pons, Institut de Dret Públic.
- SÁNCHEZ BLANCO, A. (2006). *Organización intermunicipal*. Madrid: lustel.
- TOSCANO GIL, F. (2010). *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*. Madrid: lustel.
- (2011). *Los consorcios metropolitanos*. Barcelona: IAAP, Fundación Democracia y Gobierno Local.

- (2015). Las Áreas metropolitanas en el Derecho español: modelos vigentes e incidencia de la crisis económica. *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, 2.
- (2019). Las soluciones jurídicas al fenómeno metropolitano en España: diagnóstico actual a la luz de nuevos problemas. *Documento para su presentación en el X Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP* (Madrid, 24 al 27 de septiembre de 2019).

Capítulo 4

Los regímenes especiales de Madrid y Barcelona

Francisco Toscano Gil

Universidad Pablo de Olavide (Sevilla)

1. Objeto: Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona; Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid

Nuestro objeto de estudio en estas páginas es analizar las reformas y propuestas de reforma de los regímenes municipales especiales establecidos por el Estado para Barcelona y Madrid, en cuanto municipios de gran población, que en el caso de esta última encuentra también su justificación en su condición de capital del Estado.

No obstante, deben siquiera referenciarse las regulaciones autonómicas existentes. En concreto, la aprobada por Cataluña, mediante la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, no existiendo regulación autonómica en el caso madrileño. Pero también los supuestos de los regímenes especiales de Palma de Mallorca y Zaragoza, en los que, como ocurre en el caso de Madrid, se entremezcla la condición de municipio capitalino con la de municipio de gran población: Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca; Ley 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón. Finalmente, pueden citarse también, aunque su regulación está más claramente centrada en el fenómeno capitalino, las siguientes leyes: Ley Foral 16/1997, de 2 de diciembre, por la que se establece la "Carta de Capitalidad de la Ciudad de Pamplona", dotando al Ayuntamiento de un complemento singular a su régimen ordinario de financiación; Ley 4/2002, de 25 de junio, del estatuto de la capitalidad de la ciudad de Santiago de Compostela; y Ley 8/2007, de 13 de abril, del Estatuto de la Capitalidad compartida de las ciudades de Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife.

2. Reformas legislativas

La Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona vino a derogar el Texto articulado aprobado por el Decreto 1166/1960, de 23 de mayo, por el que se regula el régimen especial para Barcelona, mientras que la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid hizo lo propio con el Texto articulado de la Ley especial para el Municipio de Madrid, aprobado por Decreto 1674/1963, de 11 de julio. Ambas normas preconstitucionales se mantuvieron vigentes con la entrada en vigor de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), por virtud de su *disposición adicional sexta*.

La Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno

Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas, introdujo en la citada disposición adicional sexta un apartado tercero que facultaba a las comunidades autónomas de Madrid y Cataluña para actualizar por ley sus regímenes especiales, introduciendo ciertas especialidades al régimen general de organización municipal previsto en la LBRL. Madrid no procedió nunca a dicha actualización, y Cataluña en realidad la había hecho ya, mediante la *Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona*, por lo que, en realidad, lo que hacía esta reforma era convalidar la reforma catalana.

La *Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local* introdujo un Título X en la LBRL, rubricado “Régimen de organización de los municipios de gran población”. Este régimen municipal especial jamás se aplicó al municipio de Barcelona, en virtud de la disposición transitoria cuarta de la misma Ley. Y, en el caso del municipio de Madrid, las especialidades introducidas por su *Ley 22/2006* la sacan tácitamente del ámbito de aplicación del Título X de la LBRL.

Con posterioridad a la aprobación de ambas leyes, *Ley 1/2006* en el caso de Barcelona, y *Ley 22/2006* en el caso de Madrid, no se han producido modificaciones de estas, de tal modo que *no se puede hablar de nuevas reformas de estos regímenes especiales*.

Estas son, pues, las reformas atinentes a los regímenes municipales especiales establecidos por el Estado para Madrid y Barcelona, en cuanto municipios de gran población. En realidad, lo que hay es: primero, la supervivencia de los regímenes especiales preconstitucionales con la entrada en vigor de la LBRL de 1985; segundo, la introducción de especialidades autonómicas en el caso de Barcelona en el año 1998; tercero, la exclusión del régimen especial de los municipios de gran población introducido en la LBRL en el año 2003; y cuarto, la sustitución de los regímenes preconstitucionales por los nuevos regímenes aprobados por el Estado en el año 2006.

El régimen especial del municipio de Madrid, en lo que hace al fenómeno capitalino, encuentra su fundamento en el artículo 6 de la *Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, según el cual:

“La villa de Madrid por su condición de capital del Estado y sede de las Instituciones generales, tendrá un régimen especial, regulado por Ley votada en Cortes. Dicha Ley determinará las relaciones entre las Instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias”.

En lo que hace a su consideración de municipio de gran población, el régimen especial de Madrid puede encontrarse amparado por la ya citada disposición adicional sexta de la LBRL, en cuanto reconoció y salvaguardó la existencia del régimen especial previo, ratificando por tanto las singularidades existentes. Y, además, facultó para la actualiza-

ción de este por ley autonómica, cosa que no ha ocurrido en este caso. Sea como sea, es el propio legislador estatal básico el que asume y regula las especialidades que se apartan de lo establecido en la LBRL.

A Barcelona pueden trasladársele las conclusiones vertidas en el párrafo anterior, con la diferencia de que el Parlamento catalán sí dictó una ley especial, la Carta Municipal de Barcelona de 1998. Por otro lado, la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del *Estatuto de Autonomía de Cataluña* también ampara este régimen especial, si bien en lo que hace a su vertiente autonómica. Así pues, en su artículo 89, rubricado “Régimen especial del municipio de Barcelona”, puede leerse lo siguiente: “El municipio de Barcelona dispone de un régimen especial establecido por ley del Parlamento”.

3. Documentos prelegislativos relativos a proyectos no aprobados

En el *intento de reforma de la legislación local básica de los años 2006 y 2007*, impulsado por el Ministerio de Administraciones Públicas, se recogió expresamente la salvaguarda de los regímenes especiales de Madrid y Barcelona. Así, en las dos versiones del Anteproyecto de ley básica del gobierno y la administración local (2006 y 2007), se establecen unas disposiciones adicionales, primera y segunda, bajo la rúbrica “Régimen especial de Madrid”, la primera, “Régimen especial de Barcelona”, la segunda. En estas se dice que estos se rigen por sus leyes específicas, aplicándose con carácter supletorio los preceptos de la ley básica.

Debe destacarse también la desaparición en estos textos del régimen especial de organización de los municipios de gran población que se contenía en el Título X de la LBRL tras la reforma de 2003.

4. Propuestas de reforma. Principales aportaciones de la doctrina científica

Comenzando con la *Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona*, deben destacarse las tesis de Jiménez Asensio, que ha subrayado el carácter complejo de este régimen especial, que, como es sabido, comprende dos leyes: la Carta Municipal relativa al “tramo autonómico” aprobada en 1998, y esta última Ley relativa al “tramo estatal”. Cada una ha regulado aspectos de su competencia, sin perjuicio de la inicialmente discutible regulación autonómica de la organización político-institucional, que terminó siendo convalidada por el Estado con la reforma de la LBRL de 1999. No obstante, el régimen especial de Barcelona –apunta este autor– tiene carácter dinámico, y está lejos de considerarse cerrado o acabado.

Pese a ello, no plantea una reforma o revisión de la Ley 1/2006, sino la necesidad de su completo desarrollo, tarea esta que requerirá la aprobación de determinadas leyes, reglamentos y convenios. Destacamos las referencias de este autor a los desarrollos por leyes estatales exigidos por los siguientes preceptos de la Ley 1/2006: art. 2.2 (atribución por la legislación sectorial de competencias en el ámbito de los servicios e infraestructuras que sean básicos para el desarrollo de la ciudad); art. 6.1 (desarrollo por la legislación sectorial del derecho de participación del Ayuntamiento de Barcelona en la gestión de los servicios de transporte e infraestructuras competencia del Estado que afecten directamente a la ciudad, tales como el puerto de Barcelona, los servicios ferroviarios estatales y el aeropuerto del Prat); arts. 36 y 37 (reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y de las respectivas leyes sectoriales, para la implantación de una Justicia de Proximidad en la ciudad de Barcelona).

Por otra parte, en materia de organización institucional, cuestión que en realidad atañe a la Ley 22/1998, Jiménez Asensio apunta que el régimen especial de Barcelona ha quedado algo atrasado si se compara con el de los municipios de gran población y con el del municipio de Madrid. Se trataría de reformar la Carta Municipal de Barcelona de 1998, con la finalidad de adecuarla a las necesidades objetivas actuales y de fomentar y garantizar la gobernabilidad del municipio, incorporando algunos instrumentos institucionales de los que este carece, sin que ello vaya en detrimento de la potestad de autoorganización municipal, a la que debe dejarse un amplio margen de configuración (Jiménez Asensio, 2007: 345-362).

En materia de seguridad ciudadana, Aguado i Cudolà ha calificado de escasa la regulación existente, que, además, no encaja en sentido estricto dentro de esta competencia, aunque guarde estrecha relación con ella. En particular, tilda de decepcionantes los artículos 34 y 35 de la Ley 1/2006, relativos a la Guardia Urbana de Barcelona, que se limitan a remitirse a la normativa estatal y autonómica de aplicación, desaprovechando la oportunidad de potenciar el papel de esta en materia de seguridad, en sintonía con lo dispuesto en la disposición adicional décima que introdujera en la LBRL la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, no limitándose, por tanto, a funciones meramente secundarias y auxiliares.

Otra cuestión desaprovechada para este autor, debido al enfoque municipal de esta Ley, es contemplar el fenómeno de la seguridad desde una dimensión metropolitana. Ello hubiera exigido modificar o exceptuar la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Propone la creación de una policía metropolitana que dependiera orgánicamente de la entidad metropolitana, funcionalmente dependería del alcalde de cada municipio en el que dicha policía desarrollara su actuación (Aguado i Cudolà, 2008: 663-664).

Pasando a la *Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*, Troncoso Reigada ha señalado que esta ley, aun llamándose “de capitalidad”, no desarrolla realmente la capitalidad, es más bien una ley de gran ciudad. No hay un desarrollo político del artículo 5 de la CE: no se establece nada acerca de la sede de las instituciones generales, no se concreta una compensación capitalina, no se regula nada del protocolo y honores de la ciudad y de los representantes de Madrid, y es poco lo que se dice sobre seguridad ciudadana vinculada a acontecimientos nacionales y manifestaciones de ámbito estatal o sobre la participación en la organización de actos oficiales estatales (Troncoso Reigada, 2006: 190).

En una línea similar, Parejo Alfonso habla de cumplimiento solo parcial del mandato del artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, pues la Ley, como contenido del régimen de capitalidad, no establece una adecuada regulación de las relaciones entre las instituciones generales, autonómicas y municipales (Parejo Alfonso, 2006: 103-107).

Troncoso Reigada ha denunciado la inexistencia de un régimen de financiación especial para el municipio de Madrid en esta Ley (Troncoso Reigada, 2006: 193). La misma crítica ha sido formulada por Aranda Álvarez, quien añade, además, que el régimen de competencias establecido en la Ley es claramente insuficiente, y que el régimen de gobierno y administración poco mejora el de los municipios de gran población del Título X de la LBRL (Aranda Álvarez, 2006: 217-219).

Para terminar, deben citarse las aportaciones de Fernández-Miranda, que ha apuntado importantes carencias, problemas susceptibles de mejora, como son los siguientes:

- 1) La necesaria distinción del verdadero alcance y significado del hecho capitalino. Pese a que el articulado distingue esta realidad de la de la gran ciudad, cabe dudar de su verdadera aprehensión, a la vista del preámbulo, sus disposiciones generales y la disposición final primera.
- 2) La existencia de numerosas cuestiones que el legislador no se ha atrevido a plasmar en la Ley, dejándolas sin cerrar, mediante remisiones a una futura Ley de Gobierno y Administración Local, de la que, en el fondo, por razón del régimen especial, pretende separarse.
- 3) Una técnica legislativa deficiente, con incoherencias que dificultan la comprensión del texto legal, junto a la parquedad con la que se han abordado muchos temas (por ejemplo, el procedimiento de elaboración de las normas competencia del pleno).
- 4) Los problemas de integración de la Ley en el sistema de fuentes.
- 5) La necesidad de abordar el régimen financiero especial de la Villa de Madrid, así como la concreción de una compensación por razón de capitalidad (Fernández-Miranda, 2007: 220-222).

5. Cuestiones pendientes y posibles soluciones

Por cuanto las leyes de Madrid y Barcelona del año 2006 constituyen regímenes especiales, una futura reforma de la legislación básica estatal podría prescindir de introducir modificaciones en el régimen de estos municipios, pues sus especialidades estarían salvadas. Ello sin perjuicio de que se decida recoger expresamente una cláusula de salvaguarda en esta, de manera similar a como se hizo en las dos versiones del Anteproyecto de ley básica del gobierno y la administración local (2006 y 2007).

No obstante, podría ser oportuno, y debería valorarse, aprovechar la competencia estatal y el impulso de la reforma de la legislación básica para realizar en paralelo una actualización de los regímenes especiales estatales de Madrid y Barcelona.

En lo organizativo, la experiencia pasada de estos últimos años puede haber evidenciado la necesidad de acometer alguna modificación puntual, incorporar alguna solución nueva, o incluso derogar alguna fórmula que haya quedado en desuso; ello sin perder de vista la potestad de autoorganización municipal, que debería potenciarse en todo caso. En lo sectorial, el tiempo puede haber puesto de manifiesto que algunas de las regulaciones establecidas ni se han desarrollado ni se desarrollarán jamás, o, por el contrario, haber arrojado nuevas necesidades que ahora sería bueno incorporar; adviértase, eso sí, lo cambiante y complejo de la legislación sectorial, que no haría de esta una tarea fácil.

En el caso de Madrid, la reforma podría plantearse realizar un mejor deslinde de lo que es régimen de capitalidad y lo que es su régimen como municipio de gran población, aprovechando además para desarrollar aún más el primero, si así se estimara conveniente.

En todo caso, en nuestra opinión, la singularidad de estas reformas, y el peso institucional de los ayuntamientos implicados, aconsejan que, pese a la iniciativa y competencia estatal, este proyecto sea paccionado, o, al menos, se lleve a cabo con la mayor participación posible de estos, integrándolos en el proceso.

Para finalizar, quisiéramos dejar constancia en estas páginas de una primera iniciativa de actualización de estos regímenes municipales especiales, para el caso de Barcelona, que evidencia la oportunidad del planteamiento esbozado. Nos referimos al Decreto de la Alcaldía de Barcelona S1/D/2021-252 de 22 de abril, por el que se crea el Programa para el Impulso del Régimen Especial de Barcelona, y se nombran los miembros del Comité de Dirección (Gaceta municipal del Ayuntamiento de Barcelona, de 28 de abril de 2021). Entre algunos de los problemas a los que se quiere dar solución con esta iniciativa, debe destacarse la inaplicación del régimen especial de Barcelona por la jurisdicción contencioso-administrativa en los conflictos entre normas que se les plantean.

Bibliografía

- AGUADO I CUDOLÀ, V. (2008). Capítulo XX. Seguridad pública, convivencia ciudadana y protección civil. En A. Betancor Rodríguez (dir.) y B. Noguera de la Muela (coord.). *Comentarios al régimen municipal especial de Barcelona* (pp. 605-664). Cizur Menor: Thomson-Civitas.
- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2006). La Ley de capitalidad y régimen especial de Madrid. En A. Troncoso Reigada (dir.). *Comentarios a la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid. Ley 22/2006, de 4 de julio*. Pamplona: Aranzadi.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, J. (2007). *El régimen especial de Madrid como gran ciudad y capital del Estado (Ley 22/2006, de 4 de julio)*. Madrid: Iustel.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2007). Retos de futuro del régimen especial de Barcelona. En T. Font i Llovet y R. Jiménez Asensio (coord.). *La "Carta Municipal" de Barcelona. Diez estudios*. Madrid: Marcial Pons.
- PAREJO ALFONSO, L. (2006). El régimen de capitalidad y el sistema de relaciones interadministrativas. En A. Troncoso Reigada (dir.). *Comentarios a la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid. Ley 22/2006, de 4 de julio*. Pamplona: Aranzadi.
- TRONCOSO REIGADA, A. (2006). Preámbulo. En A. Troncoso Reigada (dir.). *Comentarios a la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid. Ley 22/2006, de 4 de julio*. Pamplona: Aranzadi.

Capítulo 5

La dimensión política de los Gobiernos locales

Lourdes de la Torre Martínez
Universidad de Jaén

1. Objeto

Este informe centra su atención en el análisis de las reformas y propuestas de reforma acaecidas en los últimos veinte años sobre determinadas cuestiones políticas del Gobierno local. En especial, nos detenemos: primero, en la figura del alcalde –principalmente, su elección y destitución, a través de la moción de censura y la cuestión de confianza–; y, segundo, el estatuto de los concejales. También hacemos una breve referencia a los diputados provinciales.

Con tal fin, comenzamos realizando una síntesis de las reformas normativas que han afectado a esta materia en los últimos años; seguidamente, tratamos de identificar las principales propuestas efectuadas y que no han visto la luz; y, por último, exponemos la posible dirección de las reformas pendientes, apuntada por la doctrina especializada. También, incluimos la jurisprudencia más relevante que afecta a los aspectos objeto de estudio.

2. Planteamiento y estado de la cuestión

Una de las cuestiones esenciales en el estudio del sistema de gobierno local es el análisis de las relaciones entre los órganos del Gobierno local¹. La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) parte de una distinción de funciones entre alcalde y pleno. Así, el alcalde asume funciones de gobierno y de dirección política municipal –como órgano competente para adoptar la mayoría de las resoluciones administrativas–, y el pleno tiene el deber de control político, además de adoptar decisiones administrativas trascendentes para el municipio, y su función normativa (aprobación de reglamento orgánico y ordenanzas)². Este esquema inicial ha ido evolucionando mediante diferentes reformas normativas, como veremos, y al hilo del conocido Pacto Local, tendentes hacia lo que se ha denominado la “parlamentarización” del Gobierno local³.

¹ Como afirma Sánchez Morón, el sistema de gobierno local constituye el conjunto de reglas por las que se gobiernan las corporaciones locales que comprenden, entre otros aspectos, la composición y elección de sus órganos de gobierno, las relaciones que median entre ellos, e incluso las formas de participación de los ciudadanos en la vida local. Sánchez Morón (1995).

² Parejo Alfonso (2014: 15). Díez Sastre afirma que todos los miembros del Gobierno toman parte en la adopción de decisiones, sin perjuicio de que el alcalde tenga una posición de cierto liderazgo y, sobre todo, de representación del municipio. Este modelo no es compatible, por tanto, con el reconocimiento de autonomía local y de una dimensión política de los entes locales. En ese caso, es preciso realizar una atribución de competencias diferenciada entre los distintos órganos municipales. Díez Sastre (2010: 563).

³ Jiménez Asensio (2004: 76 y ss.); Ortega Álvarez (2011). Como mantiene Díez Sastre, si bien es cierto que existen semejanzas entre el funcionamiento del modelo parlamentario y el del gobierno local contemplado tras las citadas reformas normativas, lo cierto es que subsisten importantes

La Constitución Española (CE), en su art. 137, incluye a los municipios y a las provincias en la misma lista –con autonomía para la gestión de sus respectivos intereses– para, a continuación, en los arts. 140 y 141, realizar la siguiente distinción: los municipios tienen una base representativa inmediata, y los concejales son elegidos mediante sufragio universal directo; la provincia es una entidad de segundo grado, determinada por la agrupación de municipios⁴.

2.1. Elección del alcalde y su destitución a través de la moción de censura y la cuestión de confianza

Uno de los temas pendientes o más debatidos en esta materia es el relativo a la elección del alcalde. Como sabemos, el art. 140 CE establece que los alcaldes serán elegidos “por los concejales o por los vecinos”, dando cabida a que su elección sea tanto de modo directo como indirecto. El procedimiento para la elección del alcalde se regula en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (LOREG), con una duración de cuatro años (arts. 177 y 194.1 LOREG). Una vez constituida la corporación, tras la celebración de las elecciones municipales, se procede a elegir al alcalde de entre los concejales que encabezen sus correspondientes listas. Si alguno de ellos obtiene la mayoría absoluta de los votos de los concejales es proclamado electo. En el supuesto de que ninguno de ellos obtenga dicha mayoría, será proclamado alcalde el concejal que encabece la lista que haya obtenido mayor número de votos populares en el correspondiente municipio. En caso de empate se resolverá por sorteo. En los municipios de entre 100 y 250 habitantes pueden ser candidatos a alcalde todos los concejales. Será proclamado electo el candidato que obtenga la mayoría absoluta de los votos de los concejales. Si ninguno de ellos obtiene dicha mayoría, será proclamado alcalde el concejal que hubiere obtenido más votos populares en las elecciones de concejales (art. 196 LOREG).

De otro lado, en los municipios que funcionan en régimen de concejo abierto, de acuerdo con la legislación sobre régimen local –que se regula en el art. 29 LBRL, que fue modificado por la disposición final 1.1 de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la LOREG e incluye el apartado 4–, los electores eligen directamente al alcalde por sistema mayoritario (art. 179 LOREG).

diferencias, que impiden realizar una identificación plena entre las formas de gobierno a nivel estatal y autonómico, de un lado, y local, de otro lado. Existe un modelo de distribución legal de poder entre los órganos municipales que no se apoya en la jerarquía de uno frente a otros, sino en el principio de competencia. La traslación del modelo parlamentario al nivel de gobierno local presenta límites estructurales. Díez Sastre (2019: 117-118).

⁴ Jiménez-Blanco mantiene que en ambos casos se habla de autonomía, y tanto para municipios como para las provincias se menciona la personalidad jurídica, pero ya desde entonces queda claro que las dos piezas necesarias del régimen local español no van a estar, pese a esa igual necesidad, en plano de igualdad. Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz (2007).

Otra de las cuestiones políticas de los Gobiernos locales que se han visto más afectadas por las reformas normativas en los últimos veinte años ha sido la de los mecanismos de destitución del alcalde: la moción de censura y la cuestión de confianza. La regulación de ambas figuras se encuentra, como es sabido, en la LOREG. La LBRL, por su parte, se limita a hacer una remisión a la regulación contenida en la LOREG. Como hemos avanzado, una de las semejanzas que guarda la forma de gobierno local con la forma de gobierno parlamentaria es la introducción en el ámbito local de los mecanismos típicos de exigencia de responsabilidad política: la moción de censura y la cuestión de confianza. Estos instrumentos tienen por objeto garantizar la gobernabilidad y la estabilidad municipales.

Su ubicación en una normativa de carácter electoral se debe, entre otras razones, a que la moción de censura se concibe como un procedimiento extraordinario para acceder al ejercicio del poder ejecutivo, ya sea nacional, regional o local. Por su carácter constructivo, es preciso que se incluya en ella un candidato alternativo al alcalde existente, que cesará en el cargo y será sustituido por el propuesto si la moción llega a prosperar. En consecuencia, la LOREG regula la destitución de los alcaldes con una fórmula de aplicación general a todos los supuestos y basada en el sistema de moción de censura constructiva, similar al previsto por la Constitución para la moción de censura del presidente del Gobierno, en una manifestación más de la indiscriminada aplicación de técnicas parlamentarias a las relaciones entre órganos de las corporaciones locales⁵. La moción de censura va más allá de la exigencia de responsabilidad política al alcalde y de su destitución o cese. Implica también una nueva elección de alcalde. Por ello se regula junto con su elección⁶. El Tribunal Constitucional también ha reconocido esta concepción de la moción de censura al alcalde como un mecanismo de exigencia de responsabilidad política hacia este y como un procedimiento de elección de uno nuevo que sustituye al anterior⁷.

⁵ Coscolluela Montaner (2011: 1545).

⁶ Rebollo Puig afirma que la moción de censura es, “en los regímenes de división de poderes, una especie de flexibilización o modulación de la absoluta separación de poder, en tanto que hace depender la permanencia del Gobierno de la voluntad del Parlamento en cualquier momento de la legislatura y no sólo en la investidura. Por ello, no sin razón, se califica a estos regímenes de separación de poderes ‘elástica’ o ‘matizada’ frente al régimen presidencial o de separación ‘rígida’ o ‘tajante’. Naturalmente, su reconocimiento o negación no es una opción autónoma separable del marco general de relaciones entre los poderes constitucionales y, concretamente, entre Parlamento y Gobierno. Por el contrario, es el resultado de una decisión previa: La forma de elección del Jefe del Gobierno”. Rebollo Puig (1985: 462).

⁷ En la STC 81/2012, de 18 de abril, el Tribunal caracteriza la moción de censura al alcalde como un “instrumento de naturaleza híbrida”. De un lado, “es, primordialmente, un instrumento de control y de exigencia de responsabilidad política al alcalde por parte del Pleno y, por tanto, un mecanismo de relación entre los órganos del gobierno municipal”. La moción de censura aparece así “como una pieza clave de la forma de gobierno local, esto es, del régimen institucional local [...], que persigue asegurar la estabilidad del gobierno municipal”. Por otro lado, “cuando prospera, la moción de censura (constructiva) es, también, causa de cese del alcalde inicialmente designado, que pone fin anticipado a su mandato [...] y, también, un procedimiento extraordinario de elección de uno nuevo” (FJ 3). Delgado del Rincón (2012: 344-345).

En particular, la moción de censura del alcalde se establece en el art. 22.3 de la LBRL, como una de las competencias del pleno del ayuntamiento, y se remite su regulación a lo dispuesto en la legislación electoral general. En particular, se contempla en el art. 197 LOREG, que regula de forma detallada su tramitación⁸. Este precepto ha sido cambiado en tres ocasiones, con motivo de la modificación de la LOREG, y sus reformas han tratado de dar respuesta a diferentes problemas que se han ido suscitando en su aplicación a la realidad política local:

1. Por el art. único.63 de la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo. Cambia la exigencia de que la moción de censura ha de ser suscrita por la tercera parte de los concejales, y pasa a exigir que sea por la mayoría absoluta, con el fin de endurecer sus condiciones y tratar de que se debatieran solo aquellas mociones que tenían más posibilidades de prosperar, evitando también prácticas obstruccionistas. A la vez, se pretendía garantizar la estabilidad y gobernabilidad de los ayuntamientos⁹. Además, incluye que debe de ser discutida y votada en el plazo de quince días desde su presentación, en un pleno convocado al efecto.
2. Por el art. único.1 de la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, que incluye un conjunto de normas por las que se regirán la tramitación y votación de la moción de censura del alcalde, las cuales han seguido vigentes casi hasta nuestros días. Con esta reforma se incluye la matización de que se exige una mayoría absoluta “del número legal de miembros de la corporación” (antes, de los concejales), lo que implica un mayor endurecimiento¹⁰. Además, añade un apartado –el 4– para incorporar la moción de censura a los municipios que funcionan en régimen de concejo abierto, con ciertas especialidades¹¹. Así, en los municipios regidos por concejo abierto, las refe-

⁸ Cosculluela Montaner recuerda que en la legislación electoral de 1978 no se contemplaba la destitución del alcalde por votación de los miembros de la corporación. Esta era una decisión del legislador que traducía el compromiso de posiciones sobre el sistema de elección del alcalde y tuvo como consecuencia la eliminación de su elección por los vecinos que figuraba en el proyecto. El TS interpretó que se trataba de una laguna legal integrable por el principio de *contrarius actus*, lo que permitía la destitución del alcalde por mayoría absoluta del pleno. Esta doctrina se confirmó por el TC en el Auto 52/1983, de 9 de febrero: “[...] el derecho de permanencia en un cargo público de carácter electivo, en el caso de que se encuentre en el artículo 23 CE, no podría nunca excluir el cese del titular por la voluntad de las mismas personas que lo eligieron o la voluntad del mismo órgano, formada de acuerdo con el Ordenamiento jurídico [...]” (FJ 2). Cosculluela Montaner (2011: 1544-1545).

⁹ El autor afirma que el fundamento de la reforma de la moción de censura efectuada por la LO 8/1991, más que en garantizar la estabilidad del sistema de gobierno local, se halla en superar los obstáculos que se deducían de la experiencia de la vida local. Ortega Álvarez (2011).

¹⁰ Trujillo Pérez (2000: 80).

¹¹ En ese momento algunas leyes autonómicas de régimen local ya habían previsto esta posibilidad para el concejo abierto, así como para los alcaldes pedáneos, como la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha (art. 61.2) o la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León (art. 75). En cuanto a los alcaldes pedáneos, contemplan la posibilidad de que se presente una moción de censura contra ellos, por ejemplo: la Ley 6/1994, de 4 de junio, de Entidades Locales Menores de Cantabria (art. 18); la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen

rencias que en los ayuntamientos se hacen a los concejales deben entenderse hechas a los electores, y las del pleno a la asamblea vecinal.

En cuanto a la forma en la que se ha de efectuar la votación de la moción en el pleno, la LOREG no indicaba nada al respecto¹²; fue con ocasión de la modificación de la LBRL –mediante la reforma llevada a cabo por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (LMMGL)– cuando se estableció, en el art. 22.3, que la votación sobre la moción de censura al alcalde en el pleno será pública y se realizará mediante llamamiento nominal.

3. Por el art. único.57 de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, que modifica el art. 197, apartado 1, letras a) y e), y que incorporó la figura del concejal no adscrito. En concreto, establecía un *quorum* reforzado cuando entre los firmantes de la propuesta de moción de censura hubiera concejales que, por cualquier causa, hubiesen dejado de pertenecer al grupo político del alcalde y no estuvieran adscritos a ningún partido. Por tanto, los requisitos que se incluyen en el artículo 197.1 de la LOREG, tras su modificación por la Ley Orgánica 2/2011, para la validez y eficacia de la moción, en realidad constituyen nuevos límites y restricciones a la posibilidad de que miembros del pleno, al separarse voluntariamente del grupo en el que se integraron al inicio del mandato, hagan viable una moción de censura contra el alcalde o presidente de su propio partido político, en esa lucha contra el transfuguismo, iniciada con la modificación de la LBRL por la LMMGL, y la inclusión de la figura de los concejales no adscritos. En efecto, así lo señala la propia Exposición de Motivos de la Ley 2/2011, al argumentar que de lo que se trata es de evitar la práctica de personas electas en sus candidaturas que abandonan su grupo y modifican las mayorías de gobierno. Se trata de encontrar una fórmula que, desde el respeto a la doctrina del Tribunal Constitucional, impida que se produzcan dichas actuaciones. En definitiva, la reforma incrementa la mayoría necesaria para presentar una moción de censura cuando participen en ella concejales tráfugas o no adscritos¹³.

Local de Castilla y León (art. 64). Después de la reforma de la LOREG de 1999, también, por ejemplo, la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores de Extremadura (art. 92).

¹² Con anterioridad a la incorporación del art 22.3 LBRL por la reforma de la LMMGL, el TS ya se pronunció sobre la forma de votación de la moción de censura. En la Sentencia del TS, Sala 3, de 22 de marzo de 2006, el Tribunal confirma la decisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que había declarado nulo el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Onteniente, de 18 de octubre de 2001, en el que se aprobaba una moción de censura por haberse llevado a cabo la votación por grupos políticos municipales y no personalmente por cada uno de los concejales (FF. JJ. 5 y 6).

¹³ Esta medida ha sido criticada por un sector de la doctrina que entiende que la exigencia de una mayoría más amplia para proponer la moción de censura que para aprobarla es un requisito irracional y desproporcionado. Entienden que se trata de una desnaturalización de la propia institución de la moción de censura. Esta postura la mantienen, entre otros: Cavara de Cara (2011: 140 y 142); Delgado del Rincón (2012: 347).

Con posterioridad, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo tercero del art. 197, apartado 1.a), de la LOREG, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 151/2017, de 21 de diciembre¹⁴. En este caso, el Tribunal Constitucional da un paso adelante en la configuración de los derechos que corresponden a los concejales no adscritos, inherentes al art. 23.2 CE –el derecho a la participación en la actividad de control del Gobierno local cuando se trata de presentar una moción de censura contra el alcalde–, y declara, de forma expresa y por vez primera, que la ruptura de un concejal con su partido político no siempre tiene naturaleza fraudulenta. El Tribunal Constitucional trata de dilucidar si los concejales no adscritos ven limitado su derecho a participar en la actividad de control del Gobierno local, cuando promueven una moción de censura del alcalde al amparo del art. 197.1, letra a), párrafo tercero de la LOREG. Finalmente, el Tribunal Constitucional reconoce la aplicación del citado derecho a todos los concejales, eliminando el *quorum* reforzado exigido por el art. 197.1, letra a), párrafo 3 LOREG a los concejales no adscritos, sin diferenciar las circunstancias ni los objetivos –no necesariamente fraudulentos– que pudieron llevar a esa desvinculación y declarando su nulidad.

Por último, señalamos, que el art. 197.2 LOREG, en su redacción original de 1985, introduce un límite a la suscripción de una moción de censura por los concejales, en la medida en que ninguno de ellos podrá “firmar durante su mandato más de una moción de censura”, con el fin de evitar que, con la presentación frecuente de mociones de censura, se obstaculice el desarrollo normal de la acción de gobierno local de forma continuada. No obstante, para que se aplique esta limitación es preciso que la moción haya sido debatida y votada en el pleno. Por ello, el art. 197.2 especifica que “no se tomarán en consideración aquellas mociones que no hubiesen sido tramitadas por no reunir los requisitos previstos en el artículo 197.1.b LOREG”. Esta última precisión se incorpora con la modificación de la LOREG efectuada en 1999, por la Ley Orgánica 8/1999.

Por su parte, la cuestión de confianza se recoge en el art. 197 bis LOREG, que se incorpora en el ámbito local por primera vez en 1999, por la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (art. único.2), con el objetivo principal de mejorar la eficacia del gobierno local¹⁵. En la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica citada se decía que, con la “introducción de la

¹⁴ Sentencia del TC 151/2017, de 21 de diciembre, por la que se resuelve una cuestión de inconstitucionalidad (recurso núm. 5210-2014), planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias (en adelante TSJ), con sede en Santa Cruz de Tenerife, respecto del art. 197.1 a), párrafo tercero, en relación con el párrafo segundo de la LOREG, por posible vulneración del art. 23.2 CE (FJ 8).

¹⁵ Cosculluela Montaner sostiene que se trata de un paso más de incorporación a la Administración local de técnicas propias del derecho parlamentario, con el afán de potenciar la posición del alcalde. La LO 8/1999, de 21 de abril, introdujo en la LOREG el art. 197 bis regulando la cuestión de confianza. A juicio del autor, la potenciación del alcalde se lograría mejor implantando el otro sistema previsto en el art. 140 CE de elección directa del alcalde por los vecinos. Cosculluela Montaner (2011: 1546).

cuestión de confianza vinculada a proyectos concretos [...], se trataría [...] de dotar a los ayuntamientos de un instrumento que permita superar las situaciones de rigidez o de bloqueo en el proceso de tomas de decisiones en las materias señaladas, que tienen la máxima trascendencia en el desarrollo del gobierno municipal¹⁶. Además, se incorpora en el art. 197 bis.8 LOREG un límite: que los concejales que voten a favor de la aprobación de un asunto al que se haya vinculado una cuestión de confianza “no podrán firmar una moción de censura contra el alcalde que lo hubiese planteado hasta que transcurra un plazo de seis meses, contado a partir de la fecha de votación del mismo”¹⁷.

En la práctica, como consecuencia de la complejidad procedimental y de las cautelas y los límites legales establecidos, apenas se ha utilizado este instrumento en el ámbito local, a diferencia de lo que ha sucedido con la moción de censura¹⁸.

¹⁶ Ortega Álvarez recuerda que la institución puede ser útil para garantizar la estabilidad gubernamental en situaciones de minoría parlamentaria, pero ha de tenerse en cuenta que el sistema político local no ha resuelto algunos problemas como el relativo a su estructura o elemento institucional, pudiendo existir Gobiernos contrarios a una mayoría parlamentaria o no ser posible, en casos de ausencia de una mayoría para gobernar, convocar nuevas elecciones. Ortega Álvarez (2011).

¹⁷ Mediante la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña se introdujo un límite a la presentación de la moción de censura que no estaba ni se ha contemplado en el art. 197 de la LOREG. En concreto, el art. 110.1.g) de la citada Ley catalana establecía que “en ningún caso podría presentarse una moción de censura cuando hubiera sido publicada en el Boletín Oficial del Estado o en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña una convocatoria electoral política y hasta que hayan tenido lugar las elecciones correspondientes”. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cataluña, por Auto de 26 de junio de 2000, planteó una cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 110.1.g) de la Ley catalana, que fue admitida a trámite por el TC mediante providencia de 16 de enero de 2001. El TC lo resolvió en la Sentencia 81/2012, de 18 de abril, en la que mantiene que la prohibición contenida en el citado precepto “altera la configuración del mecanismo de la moción de censura, elimina posibilidades de remoción del anterior alcalde y de elección de uno nuevo y menoscaba el estatus representativo de los concejales, invadiendo ilegítimamente la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE y vulnerando la reserva de ley orgánica que impone el art. 81.1 CE en relación con los arts. 23 y 140 CE” (FJ 4). Por estos motivos, el TC estima la cuestión de inconstitucionalidad y declara inconstitucional y nulo el art. 110.1.g) de la Ley catalana. Esta sentencia cuenta con el voto particular concurrente presentado por el magistrado Luis Ortega Álvarez, al que se adhiere también el magistrado Javier Delgado Barrio. Ambos magistrados comparten el fallo, pero discrepan con parte de la argumentación que se utiliza en el FJ 3, la relativa a la determinación competencial de la regulación de la moción de censura al alcalde. Así, aunque los títulos competenciales estatales que pueden ser aplicables a esta cuestión de la regulación de la moción de censura al alcalde son los de los arts. 149.1.1 y 149.1.18 CE, el magistrado Luis Ortega entiende que el que ha de aplicarse al caso concreto es el del art. 149.1.1 CE, “tanto por su relación con el régimen electoral general como por la evidente conexión que [...] esta cuestión tiene con el art. 23 CE”. El magistrado excluye el encuadramiento competencial de la moción de censura local en el art. 149.1.18 CE, y además considera que la expresión “régimen local” se ha venido identificando por la jurisprudencia constitucional con el régimen jurídico de las Administraciones locales y no con el de los órganos políticos que las dirigen. A juicio del magistrado Luis Ortega, para regular la moción de censura local en la LOREG y excluir cualquier regulación autonómica sobre la materia, la sentencia utiliza como título atributivo de competencia del Estado, de modo directo, el art. 81.1 CE, en relación con los arts. 140 y 23 CE y, de modo indirecto o mediato, el art. 149.1.18 CE, teniendo en cuenta, además, que el art. 81.1 CE es una norma del sistema de fuentes con una naturaleza distinta de las reglas de atribución competencial. El magistrado Luis Ortega entiende que el título competencial estatal que ampara la regulación de la moción de censura en el ámbito local es el del art. 149.1.1 CE, en relación con los arts. 23, 81.1 y 140 CE, “pues, de hecho, lo que el precepto cuestionado producía era, en el fondo, una limitación temporal de las facultades de los concejales para presentar una moción de censura”.

¹⁸ Murillo de la Cueva (2007).

Como hemos adelantado y acabamos de ver, aunque la moción de censura y la cuestión de confianza se regulan en la LOREG, la LBRL se refiere a ellas en los arts. 22, 33.3 y 123, que, a su vez, remiten a la legislación electoral general. De estos preceptos, el art. 33.3 fue modificado en 2003, por el art. 1.1 de la LMMGL, que incluye la referencia a la cuestión de confianza. También, que la votación sobre la moción de censura al presidente y sobre la cuestión de confianza planteada por el pleno serán públicas y se realizarán mediante llamamiento nominal en todo caso.

2.2. El estatuto de los electos locales

Ahora nos centramos en el denominado estatuto de los electos locales. Para comenzar es preciso recordar que la condición de concejal está estrechamente vinculada al derecho fundamental recogido en el art. 23 de la CE, de participación en los asuntos públicos, que asegura la permanencia en el cargo y el pleno ejercicio de los derechos de participación política a cada uno de ellos, sin perjuicio de la posible constitución de grupos políticos para canalizar la actuación corporativa. Este derecho está protegido por el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona (arts. 53.2 CE y 114 y ss. de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en adelante LJCA) y, en su caso, por el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, de ahí que exista una amplia jurisprudencia del citado Tribunal en esta materia. Además de los arts. 140 y 23 CE, no podemos olvidar el art. 6, que reconoce a los partidos políticos como instrumento fundamental de la participación política¹⁹.

A juicio del Tribunal Constitucional, el derecho al cargo público pertenece de forma exclusiva a las personas físicas elegidas, a los concejales, y no a los partidos políticos, aunque resulten esenciales como instrumentos de participación política. Se trata de una representación que surge cuando un concejal es elegido. Una de las primeras sentencias del Tribunal Constitucional en esta materia, la Sentencia 10/1983, de 21 de febrero, desarrolla el contenido del derecho al cargo público y considera que la expulsión del concejal de un partido político no puede determinar el cese de mandato por no estar vinculado por ningún mandato imperativo, y no puede depender de la voluntad de los partidos²⁰.

¹⁹ Cosculluela Montaner (2007).

²⁰ En esta Sentencia temprana el TC reconoce lo siguiente: "una vez elegidos, los representantes no lo son de quienes los votaron, sino de todo el cuerpo electoral, y titulares, por tanto, de una función pública a la que no pueden poner término decisiones de entidades que no son órganos del Estado, en el sentido más amplio del término". La mayoría de la doctrina considera que esta práctica anómala en la vida local cuenta con importantes consecuencias. En la doctrina: De Esteban (1990); Murillo de la Cueva (1992); Abellán (1994: 212 y ss.); Presno Linera (1998: 120); García Roca (1998: 79); González del Teso (2005: 38). No obstante, hay autores en nuestra doctrina que defienden como respuesta al transfuguismo la pérdida del cargo: Blanco Valdés (1990: 55, 2003: 47); Català i Bas (2014).

La Carta Europea de Autonomía Local de 1985 (CEAL) regula el estatuto de los representantes locales en su art. 7, indicando que este debe asegurar el libre ejercicio de su mandato.

La LBRL dedica el Capítulo V al “Estatuto de los miembros de las Corporaciones locales”, en particular, los arts. 73 a 78. Nos centramos en dos ámbitos que han sido objeto de modificaciones y polémicas en estos últimos veinte años: 1) los problemas ocasionados en torno al transfuguismo y a la figura del concejal no adscrito; 2) los concejales no electos.

Con carácter previo, recordemos que la regulación de los grupos políticos en el ámbito municipal contenida en la legislación básica estatal ha evolucionado desde el supuesto de la no obligatoriedad de su constitución, durante el periodo transcurrido entre 1985 y 1999, para pasar a exigirse dicha constitución obligatoria con carácter general, desde 1999 hasta 2003. No obstante, en 2003, se incluye la excepción de los supuestos recogidos en el art. 73.3, respecto de los concejales no adscritos.

2.2.1. El transfuguismo y el concejal no adscrito

El art. 73 LBRL en la redacción original de 1985 no contemplaba ninguna previsión respecto a los concejales no adscritos ni a los grupos políticos, y permitía, en cierto modo, la equiparación de los derechos de estos con los que corresponden a los concejales en general.

Desde el punto de vista político, la figura de los concejales no adscritos adquiere protagonismo en el Acuerdo sobre el transfuguismo suscrito entre el Ministerio de Administraciones Públicas y los representantes de todos los partidos políticos del Parlamento, de 7 de julio de 1998, conocido como el “Acuerdo sobre un Código de Conducta Política en relación con el Transfuguismo en las Corporaciones Locales”, o también denominado “Acuerdo Antitránsfuga”. El Acuerdo de 1998 ha sido renovado en dos ocasiones, en el año 2000 y por la II Adenda de 23 de mayo de 2006, con el fin principal de eliminar los efectos perversos de la práctica del transfuguismo y la adopción en el futuro de reglas que lo obstaculicen.

La Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante Ley 11/1999) introduce el apartado 3 del art. 73 e incorpora el derecho-deber de los concejales a constituirse en grupos políticos, en la forma y con los derechos y las obligaciones que se establezcan. Este reforzamiento de los grupos políticos se pone también de manifiesto, de un lado, con la reforma del art. 46 que hace la LBRL con la Ley 11/1999, garantizando su presencia efectiva en la parte de los plenos dedicada al control de los órganos de gobierno, y, de otro lado, con la modificación del

art. 197 de la LOREG, ya comentada, que precisamente modificó la moción de censura en el ámbito local con objeto de limitar el transfuguismo político y evitar las situaciones de bloqueo institucional.

La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (LMMGL) incluye, por vez primera en una norma jurídica, al concejal no adscrito, e incorpora a nuestro ordenamiento jurídico esta figura, que ya se había incluido en algunas legislaciones autonómicas. El art. 73 de la LBRL remite a las comunidades autónomas la posibilidad de desarrollar los derechos que corresponden a estos concejales, y también al reglamento orgánico de cada corporación local. Con relación al reconocimiento de los derechos contemplados a favor de los concejales no adscritos se puede afirmar que la LMMGL de 2003 marca un antes y un después. Aunque la regulación vigente de los concejales no adscritos pretende erradicar el transfuguismo en el ámbito local, la normativa de 2003 es aplicable no solo a los supuestos de transfuguismo, sino también a los de los concejales no adscritos no tránsfugas.

El panorama para los concejales que abandonen su grupo político municipal de procedencia, de forma voluntaria o no, cambia a partir de la LMMGL de 2003 en varios sentidos, que resumimos a continuación: 1) no tienen obligación de constituirse en grupo político; 2) pasan a ser considerados no adscritos; 3) tienen limitados los derechos políticos y económicos en el sentido previsto en el art. 73.3, párrafo tercero, LMMGL de 2003 respecto a los concejales; 4) solo podrán integrarse en el Grupo Mixto cuando así se establezca, y se cumplan los requisitos exigidos para ello, en la legislación autonómica o en el reglamento orgánico de cada corporación municipal²¹. Como es obvio, esta modificación afecta también al Grupo Mixto. El carácter del Grupo Mixto es residual, pues se integra de los concejales que no logran un número mínimo, de acuerdo con el reglamento orgánico municipal (que fija su existencia y sus normas de funcionamiento interno), para poder constituirse en un grupo propio, lo que difiere del resto de grupos políticos, y sus miembros gozan de los mismos derechos políticos y económicos²². En

²¹ Respecto al reconocimiento de derechos a favor de los concejales no adscritos, puede mantenerse que existe una lucha constante por parte de estos ediles por conseguir que sus derechos sean iguales que los que les corresponden a los miembros adscritos a un grupo. El legislador en un primer momento “premia” al concejal no adscrito, y sin contemplarlo expresamente se le atribuyen los mismos derechos al incorporarlos al Grupo Mixto. En un momento posterior, a partir de la LMMGL de 2003, el legislador “castiga” al concejal no adscrito limitándole sus derechos políticos y económicos. Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha venido a corregir o frenar ese “castigo” del legislador al concejal no adscrito, por cuanto existen un conjunto de derechos que no pueden verse nunca mermados, pues constituyen el núcleo fundamental de la función representativa del art. 23 CE. De la Torre Martínez (2014b: 360-361).

²² Flores Fernández (2009: 223-224). Por su parte la jurisprudencia ha venido admitiendo la posibilidad de que se constituya el Grupo Mixto con un número inferior a tres miembros, incluso con un único miembro. Sentencias del TS de 26 de septiembre de 2002 (recurso núm. 3531/1998) y de 21 de marzo de 2006 (recurso núm. 7326/2001).

consecuencia, para cualquier concejal no adscrito siempre será más beneficioso pertenecer al Grupo Mixto que no pertenecer a ningún grupo político.

El hecho de que los concejales queden como no adscritos y no pertenezcan a un grupo político tiene otra consecuencia inmediata –que, a su vez, se convierte en una limitación que afecta a los derechos que les corresponden en cuanto tales–. En particular, en relación con los derechos económicos y políticos, que, según el art. 73.3 LBRL: “no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia, y se ejercerán en la forma que determine el reglamento orgánico de cada corporación”²³. Finalmente, el art. 73.3 LBRL prevé el supuesto de que la mayoría de los concejales de un grupo político lo abandonen o sean expulsados²⁴.

Por su parte, la regulación de las comunidades autónomas y el tratamiento que otorgan a los concejales no adscritos son variados. Exponemos seguidamente algunos de ellos a modo de ejemplo. En relación con los derechos que las normas autonómicas reconocen a los concejales no adscritos resaltamos que el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, y la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de la Rioja, disponen que los concejales no adscritos “tienen los deberes y los derechos individuales, incluidos los de carácter material o económico que según las leyes forman parte del estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales y participan en las actividades propias del Ayuntamiento de manera análoga a la del resto de concejales” (art. 50.6 del Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, y art. 112.1 de la Ley de la Administración Local de La Rioja). Por su parte, la Ley de La Rioja y la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón contemplan que “los concejales no adscritos, al no pertenecer a ningún grupo político municipal, no tendrán portavoz” (art. 123.1 de la Ley de La Rioja y art. 112.1 de la Ley aragonesa), y, además, que el “miembro de la Corpo-

²³ La II Adenda de 2006 añade que los concejales no adscritos se comprometen a evitar las llamadas “plusvalías del disidente”. Ahora bien, tal previsión no se aplicará en el supuesto de candidaturas presentadas como coalición electoral, cuando alguno de los partidos políticos que la integren decida abandonarla.

²⁴ Arce Janáriz afirma que en un sistema de listas cerradas y bloqueadas, “aunque la representación la detente cada electo, la representatividad la absorbe la lista sometida a votación del electorado, de modo que el abandono por el electo de la lista en la que compareció ante electorado le acarree la pérdida de la representatividad, que permanece en la formación política de origen y que no se lleva consigo el Diputado, por más que si conserve intacta su representación”. Arce Janáriz (1997: 161). Por tanto, como la representatividad está en la candidatura, en la lista, los que la abandonan, aunque sean la mayoría de sus integrantes (art. 73.3, sexto párrafo), no se la llevan consigo, sino que solo serán portadores de ella los que permanezcan, aunque sean minoría, incluso si fuera solo uno de sus miembros. Un supuesto así es el conocido por el TC en la Sentencia 31/1993, de 26 de enero, en el que, salvo uno de los miembros de un grupo municipal, todos los demás, incluido el cabeza de la lista que concurrió a las elecciones, lo abandonan y pasan a integrarse en el Grupo Mixto. Se plantea al TC si quien fue cabeza de lista la conserva, después de abandonar el grupo correspondiente a la lista por la que resultó electo y pasar a integrarse al Grupo Mixto. González del Teso (2005: 58).

ración que deje de pertenecer a su grupo de origen perderá el puesto que ocupare en las comisiones para las que hubiese sido designado por dicho grupo, así como la posibilidad de tener reconocida dedicación exclusiva” (art. 122.6 de la Ley de La Rioja y art. 111.6 de la Ley aragonesa). La Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local de la Comunidad de Madrid, señala que el concejal no adscrito “tendrá los derechos que individualmente correspondan como miembro de la Corporación, pero no los derivados con carácter exclusivo de su pertenencia a un grupo político” (art. 32.4, párrafo 2)²⁵. La Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia no contempla ninguna norma específica sobre los concejales no adscritos, al igual que sucede con la ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

La cuestión de los derechos que corresponden a los concejales no adscritos ha sido debatida doctrinal y jurisprudencialmente en los últimos años. Destacamos la STC 246/2012, pues viene a consolidar esa jurisprudencia, y configura el estatuto de estos concejales atendiendo a tres grandes grupos de derechos: a) derechos inherentes al núcleo de la función representativa de los concejales del art. 23.2 CE. Este núcleo indisponible se concreta en la participación en plenos con voz y voto, ejercer funciones de control político, presentar preguntas, mociones, enmiendas y votos particulares; efectuar ruegos, preguntas; ejercer el derecho de información, así como ostentar los honores y tratamientos propios de todo concejal²⁶; b) derechos que no afectan a ese núcleo de la función representativa; c) y los derechos asociados a la adscripción de un concejal a un grupo político. Los primeros, no pueden ser negados ni limitados a los concejales no adscritos, pues son inherentes al derecho de representación del art. 23.2 CE. El resto pueden modularse o incluso suprimirse en el caso de los concejales no adscritos.

Por su parte, el Tribunal Supremo, en la Sentencia de 26 de octubre de 2020²⁷, en la misma línea, recuerda que el art. 73.3 LBRL establece limitaciones en el ejercicio de derechos políticos y económicos por los concejales no adscritos, sobre la base de que el transfuguismo implica una alteración o un falseamiento de la representación política, en cuanto actuación desleal hacia la voluntad que los ciudadanos manifestaron con sus votos. Además, a juicio del Tribunal Constitucional, el citado precepto “disuade de que

²⁵ La Sentencia 246/2012, de 20 de diciembre, del Pleno del Tribunal Constitucional, recaída en las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 1992/2010 y 7128/2010, declara que el segundo párrafo del art. 32.4 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid no es inconstitucional, interpretado en los términos establecidos en el FJ 7 de dicha Sentencia.

²⁶ Sentencia del TS 72/2020, de 24 de enero, Sección Cuarta, recurso de casación 5035/2018.

²⁷ Recurso de casación núm. 1178/2019 interpuesto por el Ayuntamiento de la Font de la Figura contra la Sentencia de 31 de octubre de 2018 del TSJ de la Comunidad Valenciana en el recurso de apelación 356/2016, interpuesto contra la Sentencia de 30 de mayo de 2016 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Valencia en el recurso contencioso-administrativo 325/2015.

el pase a la condición de concejal no adscrito, por incurrir en transfuguismo, suponga un incremento o mejora del estatus, y se toma como referencia aquellos beneficios políticos o económicos distintos de los indisponibles por ser consustanciales a la condición de concejal. Así el art. 73.3 LBRL toma como término de contraste los que ostentaba el concejal cuando estaba integrado en un grupo político y que abandona, de forma que tras ese abandono y consiguiente pase a la condición de concejal no adscrito no puede aumentarlos como contraprestación. De esta manera la prohibición deducible del citado artículo afecta a los cargos concedidos por decisión discrecional del alcalde, como ser designado teniente alcalde e integrarse en la Junta de Gobierno (artículos 46.1 y 52.1 del ROF); también los cargos por delegación del alcalde (artículos 43 y 120.1 del ROF) así como la asunción de cualquier otro cargo político de carácter discrecional” (FJ 4).

En consecuencia, el Tribunal Supremo en esta sentencia fija como doctrina que pasar a la condición de concejal no adscrito, como consecuencia o por razón de un supuesto de transfuguismo, “impide que se asuman cargos o que perciban retribuciones que antes no ejercía o percibía e impliquen mejoras personales, políticas o económicas. Queda excluida de esta limitación la incorporación a las comisiones informativas” (FJ 6).

2.2.2. El concejal no electo

Siguiendo la línea apuntada de la parlamentarización del Gobierno local, la LMMGL de 2003 introdujo en el art. 126.2 LBRL un inciso relativo a la facultad que se reconoce al alcalde para nombrar como miembros de la junta de gobierno a personas que no ostenten la condición de concejales, siempre que su número no superara el tercio de sus miembros, excluido el alcalde. Esta medida se introdujo con el propósito de aumentar la diversidad en la configuración de los órganos de gobierno locales²⁸. No obstante, ese inciso fue declarado nulo e inconstitucional mediante la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2013, de 25 de abril²⁹. Se refiere a la facultad que se reconoce al alcalde para nombrar como miembros de la junta de gobierno a personas que no ostenten la condición de concejales, pues es contrario al principio democrático que se plasma de forma expresa en los arts. 140 y 141.2 CE, con la elección de concejales y alcaldes y que encomienda el gobierno y la administración de las provincias a diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo (FJ 6). En consecuencia, el Tribunal Constitucional lo considera contrario al principio democrático que se plasma de forma expresa en el art.

²⁸ Esta medida se ha adoptado en otros países de nuestro entorno, por ejemplo, en Italia, que admite que el alcalde nombre y revoque a los miembros de su equipo de gobierno, incluyendo a ciudadanos que no forman parte del pleno. Medina Alcoz (2010).

²⁹ Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento catalán contra varios preceptos de la Ley 7/1985 (LBRL) en la redacción dada por la LMMGL de 2003.

140 CE respecto de la elección de concejales y alcaldes. El Tribunal Constitucional mantiene que “el art. 140 CE otorga una especial legitimación democrática al gobierno municipal, tanto en su función de dirección política, como de administración, que contrasta, sin duda, con el diseño que la propia Constitución establece para el Gobierno del Estado (art. 97 y 98 CE). Un plus de legitimidad democrática, frente a la profesionalización, que, en todo caso, debe ser respetada por el legislador básico al configurar ese modelo común de autonomía municipal” (FJ 6)³⁰.

2.3. Breve referencia a los diputados provinciales

2.3.1. La forma de elección de los diputados provinciales y su notoria falta de representatividad democrática

Aunque es un debate mantenido en el tiempo, y de sobra conocido, ponemos de relieve la falta de representatividad democrática que se produce en el modelo existente en nuestro ordenamiento jurídico para la elección de los diputados provinciales. La elección de los diputados provinciales se asienta en un sistema indirecto, en el que la condición de elector corresponde a los concejales de los ayuntamientos comprendidos en la provincia correspondiente. De este modo, este sistema guarda relación con la esencia de la provincia como entidad local, que, según el art. 141 CE, está determinada por la agrupación de municipios. El número de diputados se fija en función del número de residentes en la provincia, según una escala que recoge el art. 204.1 LOREG. En nuestro ordenamiento jurídico, en las elecciones provinciales ha sido común contar con una circunscripción *sui generis*, que no guarda relación con ninguna división territorial administrativa, sino con los partidos judiciales. De forma que a cada partido judicial se le atribuye un diputado, sin que ningún partido pueda contar con más de tres quintos del número total de diputados provinciales, con el fin

³⁰ Esta Sentencia cuenta con dos votos particulares: del magistrado Andrés Ollero Tassara, al que se adhiere Francisco Pérez de los Cobos Orihuel. En este voto se ponen de manifiesto las dudas que genera la posible vulneración de la autonomía local al haber realizado una interpretación restrictiva del precepto constitucional. El magistrado disidente mantiene que está fuera de discusión que el art. 140 CE “garantiza la autonomía de los municipios”, de la que serán expresión “sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los concejales”. Ahora bien, a juicio del magistrado, deducir de este precepto que solo estos puedan asumir toda imaginable función de gobierno y administración “no solo desafía el sentido común, ante la obvia existencia de funcionarios locales, sino que implica atribuirse el monopolio de qué se entiende por gobierno y administración, despojando al legislador de toda capacidad de desarrollo al respecto, en todo aquello que –como ocurre, a mi modo de ver, en este caso– no ha sido diáfano y explícitamente por el constituyente, que no ha recurrido a esos mismos términos de modo unívoco dentro del propio texto constitucional”. Por ello, el magistrado no comparte la declaración de inconstitucional y nulo del precepto analizado, es decir, que el alcalde pueda nombrar como miembros de la junta de gobierno local a personas que no ostenten la condición de concejales, siempre que su número no supere un tercio de sus miembros, excluido el alcalde.

de garantizar un cierto equilibrio en la representación de los partidos en la diputación (art. 204 LOREG)³¹. Además, las elecciones de diputados se vinculan directamente al número de votos obtenidos por cada partido político, federación, coalición o agrupación de electores. Como afirma Cosculluela Montaner, el sistema que recoge la LOREG para la representación política en las diputaciones provinciales prima a las grandes ciudades de la provincia, que cuentan con mayor población. Esta solución ha sido también criticada, por la incongruencia derivada del hecho de que los grandes municipios ostenten la mayor representación en una diputación que, mayoritariamente, ejerce sus competencias en relación con los pequeños municipios de la provincia, así como por la exclusión de cualquier representación de los municipios en régimen de concejo abierto³².

2.3.2. El estatuto de los miembros de la diputación provincial. El transfuguismo

La LBRL regula el estatuto de los miembros de las corporaciones locales con carácter general; por lo tanto, a los diputados provinciales les resulta de aplicación lo ya analizado respecto de los concejales. Incluso, el art. 207 LOREG prevé que el presidente de la diputación puede ser destituido mediante la moción de censura (apartado 3) y la cuestión de confianza (apartado 4), y remite a la regulación del sistema de moción de censura y cuestión de confianza previstos para el alcalde del art. 197 y 197 bis, respectivamente.

Respecto del fenómeno del transfuguismo, también se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en cuanto a los diputados provinciales, pero, a diferencia del debate que se genera respecto de los electos locales, no se discute la permanencia o no en su cargo³³. Así, en la Sentencia 169/2009, de 9 de julio de 2009, el Tribunal Constitucional resuelve un recurso de amparo (número 6680-2004). Como sabemos, el régimen de elección de los diputados provinciales es indirecto y, por tanto, no coincide con el de los

³¹ Morell Ocaña mantiene que el recurso a los partidos judiciales presenta “una insoslayable convencionalidad, se les adopta como circunscripciones electorales por el simple hecho de que no existen, en ese momento, otras divisiones de los territorios provinciales”. A juicio del autor, el automatismo de la elección de los diputados en cada partido judicial, unido con la pluralidad de circunscripciones, dificulta mucho el correctivo sustancial a las excesivas fracturas de la representación que puede llevar consigo el sistema proporcional. De este modo, se eliminan las posibilidades de instrumentar coaliciones productoras de mayorías de cara al gobierno estable de la diputación correspondiente. Morell Ocaña (2011: 1584-1585).

³² Cosculluela Montaner afirma que la regulación vigente no ha establecido un sistema de elección indirecta puro en el que el colegio electoral estuviera compuesto por el total de concejales de los ayuntamientos de las provincias sin más matices. Cosculluela Montaner (2011: 1549-1557).

³³ Cuestión diferente es la relativa a la legitimación de los miembros de las diputaciones provinciales para impugnar acuerdos de los órganos de las entidades de los que no forman parte. De la Torre Martínez (2007).

concejales³⁴. En particular, un acuerdo de la Diputación de Alicante suprimía el Grupo Mixto para adaptar la estructura provincial al art. 73.3 LBRL modificado por la LMMGL, ordenando el pase de los integrantes del mismo a la condición de no adscritos. El Tribunal Constitucional entiende que esta supresión no conculca el derecho fundamental de los diputados a participar en los asuntos públicos inherente al art. 23 CE. Las medidas contenidas en el Acuerdo impugnado pueden considerarse necesarias y proporcionadas respecto de la satisfacción de un fin legítimo³⁵. En definitiva, el fondo del problema en este supuesto hace referencia a los acuerdos que restringen su participación en comisiones informativas.

34 En la STC 169/2009, de 9 de julio, el TC enjuicia un recurso de amparo interpuesto por varios diputados provinciales, tras resultar elegidos como concejales en diversos municipios del Partido Judicial de Alicante por el PSPV-PSOE en las elecciones municipales. Una vez constituida la nueva corporación local, los demandantes de amparo solicitaron formar parte del Grupo Socialista de la Diputación Provincial de Alicante, y tal petición fue denegada al haber sido expulsados de la formación política por la que habían sido elegidos concejales (PSVP-PSOE). Seguidamente, el Pleno de la Diputación Provincial de Alicante acordó considerar a los ahora recurrentes en amparo como miembros no adscritos, a los efectos de lo dispuesto en el art. 73.3 LBRL. En el referido Acuerdo se estableció que la consideración como miembros no adscritos no impediría que estos diputados pudieran ejercer las funciones propias de su cargo, y conllevó la desaparición del Grupo Mixto. Los diputados provinciales interpusieron un recurso contencioso-administrativo contra el citado acuerdo del Pleno de la Diputación Provincial de Alicante ante un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, que declaró nulo el acuerdo impugnado y reconoció a los actores el derecho a proseguir en el Grupo Mixto con los mismos derechos individuales y colectivos reconocidos hasta la emisión del acto administrativo impugnado. Ante tal Sentencia, la Diputación Provincial de Alicante interpuso un recurso de apelación ante el TSJ de la Comunidad Valenciana, que estimó el recurso de apelación, anuló la sentencia impugnada y confirmó la validez del acuerdo adoptado por la Diputación Provincial de Alicante. Finalmente, los diputados afectados interpusieron un recurso de amparo ante el TC contra la Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana, al entender que la Sentencia impugnada había vulnerado su derecho fundamental a la participación política en condiciones de igualdad del art. 23 CE, pues revocaba la Sentencia de instancia y declaraba conforme a derecho el acuerdo de la Diputación Provincial de Alicante que conllevó la desaparición del Grupo Mixto entendiendo que los diputados que lo integraban debían tener la consideración de diputados no adscritos. El TC estima de forma parcial el recurso al reconocer el derecho de los recurrentes a la participación política en condiciones de igualdad (art. 23 CE) y declara la nulidad del acuerdo adoptado por el Pleno de la Diputación Provincial de Alicante, en lo que respecta a la privación del derecho a votar en las comisiones informativas (FF. JJ. 4 y 5). La STC 169/2009, de 9 de julio, ha sido objeto de atención por nuestra doctrina: Arróniz Morera de la Vall (2009: 165-167); Cuerda Más (2010: 17-19); López Fernández (2011).

35 El TC, en la Sentencia 169/2009, afirma que “conviene precisar que la decisión de privar a los recurrentes de su derecho a votar en las comisiones informativas no se deriva necesariamente de la aplicación al caso de lo dispuesto por el art. 73.3 LBRL que, por lo que aquí interesa, se limita a establecer que los miembros de las corporaciones locales que ‘no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia’, en lugar de constituirse en grupo político, ‘tendrán la consideración de miembros no adscritos’. Quiere ello decir que el precepto tan solo ampara aquellos contenidos del Acuerdo impugnado vinculados a la supresión del grupo mixto y a la pérdida de facultades o beneficios que se derivan de la pertenencia a un grupo, pero no habilita a la corporación para privar a los diputados provinciales a los que se considere como no adscritos de los derechos de ejercicio individual que les correspondan en virtud de su condición de representantes políticos, tal y como ocurre con derecho a votar en el Pleno y en las divisiones de éste que en su caso se constituyan” (FJ 7).

3. Propuestas no positivizadas y problemas pendientes de resolver

3.1. La elección del alcalde

El tema de la elección del alcalde no ha dejado de ser polémico durante estos años.

De entre todas las propuestas, ocupa un lugar destacado el Informe del Consejo de Estado, de 24 de febrero de 2009, sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General, que dedica su apartado VI a la elección del alcalde en base a dos preocupaciones: 1) el reforzamiento de la representatividad democrática del presidente de la corporación municipal; 2) la evitación de ciertos fenómenos -como el transfuguismo o, en general, la difícil formación de mayorías en el pleno municipal- que suponen un freno a la gobernabilidad. El Informe analiza las alternativas de modificación del sistema electoral local, examinando algunos modelos de elección directa de alcalde, y estudia los efectos que podría suponer la implantación de alguno de ellos.

De otro lado, algunas de las propuestas que apuestan por el modelo de elección directa del alcalde son las siguientes:

- La de 7 de diciembre de 1998 que presentó el Grupo Socialista para la modificación de la LOREG. Planteaba la elección directa de alcalde por los ciudadanos y afirmaba lo siguiente: “las razones que justifican la elección directa del Alcalde por todos los electores son de naturaleza política, es decir, son razones fundadas en la búsqueda de una mejor gobernabilidad, de una mayor identificación del Alcalde con los electores y, en fin, de un reforzamiento del Ayuntamiento como institución destinada a proporcionar servicios a los ciudadanos” (Exposición de Motivos).
- En 2014, el Partido Popular declaró su voluntad de implantar este sistema, aunque, en realidad, se decantaba por establecer el modelo de “la lista más votada”, que reiteró en 2018.
- El 7 de septiembre de 2018 el Grupo Popular presentó una nueva proposición de reforma de la LOREG para modificar las disposiciones relativas a las elecciones municipales, en concreto el art. 180 de la LOREG. Consiste en el establecimiento de un sistema de doble vuelta electoral para las elecciones locales, en el que se diferencian varios escenarios.

Finalmente, ninguna de estas propuestas previamente apuntadas ha visto la luz.

3.2. El estatuto de los concejales

En cuanto al estatuto de los concejales, han sido varias las propuestas no positivizadas. De ellas, señalamos algunas:

El Libro Blanco de Reforma local de 2005 pone de manifiesto, respecto de la regulación de los grupos políticos en el ámbito municipal, que debe mantenerse limitándose a clarificar el alcance y régimen jurídico de los concejales no adscritos, e incluso propone valorar la posibilidad de eximir de la obligación de actuación grupal en los municipios de menos de 1000 habitantes. La Comisión plantea varias propuestas. Entre ellas, la que pone de manifiesto la necesidad de profundizar en la reflexión sobre el estatuto de los electos y las garantías de las minorías.

El Anteproyecto de Ley básica del Gobierno y la Administración local de 5 de febrero de 2007 recoge la regulación de los grupos políticos locales en el art. 65 e incorpora un artículo específico para el transfuguismo, el art. 66.

El Anteproyecto de Ley de 2019, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local trata de fortalecer el ejercicio del derecho de acceso a la información pública de los cargos electos locales, mediante una actualización del art. 77 LBRL de acuerdo con lo dispuesto en la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Igualmente, ninguna de estas propuestas, ni otras, como las relativas a la limitación del número de concejales (Anteproyecto de 22 de julio de 2013, de 15 de julio de 2013 y de 24 de mayo de 2013 –sobre la que se efectúa Dictamen del Consejo de Estado– de la LRSAL), han visto la luz.

4. Identificación de los posibles ejes de una eventual reforma: orientación sobre el posible sentido de las reformas pendientes

4.1. Sistema de elección directa del alcalde

En la doctrina, el planteamiento de un sistema de elección directa del alcalde no ha dejado de tener actualidad. Para algunos autores de nuestra doctrina, como Parejo Alfonso y Velasco Caballero, aún se sigue proponiendo un modelo de elección directa del alcalde, pues consideran que de ese modo se refuerza la legitimidad de los Gobiernos locales³⁶. Además, contribuye a mejorar la gobernabilidad de los ayuntamientos en el escenario de

³⁶ Parejo Alfonso (2005: 67); Velasco Caballero (2020).

fragmentación política actual³⁷. Para otros autores, no está tan claro que el alcalde deba ser elegido de forma directa por los ciudadanos sin el respaldo de un grupo político, pudiendo gobernar y alcanzar las mayorías necesarias.

Coscolluela Montaner, con motivo de la aprobación de la LRSAL, mantiene que esta no aborda temas electorales fundamentales, como el de la elección del alcalde. El autor explica que la solución, ampliamente defendida por la doctrina, es la adopción del sistema francés del “ballotage”, es decir, una segunda vuelta en la que los electores vuelven a votar sobre los dos candidatos más votados en la primera vuelta. De esta forma, son de nuevo los electores, y no los partidos políticos, los que deciden sobre pactos, aunque tales pactos hayan sido celebrados por los partidos políticos, pero siempre con carácter previo a la segunda vuelta de las elecciones, por lo que son siempre los electores quienes deciden en último término quién debe ser alcalde³⁸. En definitiva, el autor se refiere a establecer un modelo de elección de la lista más votada, como sucede en otros países europeos³⁹.

Díez Sastre recoge este debate mantenido en el tiempo durante los últimos veinte años de forma intermitente, incluso en los países de nuestro entorno que han optado por esta forma de elección de alcalde como Alemania, Italia y Reino Unido. La autora pone de manifiesto que la elección directa del alcalde supone un reto para los partidos políticos que pueden perder su influencia en la política local. Además, en los países en los que se ha introducido esta forma de elección, un importante porcentaje de los alcaldes no está afiliado a ningún partido, con las consecuencias que ello tiene desde el punto de vista político. Esta circunstancia puede suponer un obstáculo importante en la introducción de esta forma de elección de los alcaldes. En cualquier caso, como mantiene la autora: “Más allá del análisis de ventajas y desventajas del modelo, lo cierto es que la introducción de la elección directa del alcalde exige una reflexión global sobre la forma de gobierno a nivel local, que va más allá de las fórmulas electorales”⁴⁰.

4.2. El estatuto de los electos locales

En cuanto al estatuto de los electos locales, adquieren especial significación sus derechos de representación política, ligados al derecho fundamental del artículo 23.2 CE, en

³⁷ Algunas aportaciones de la doctrina en este sentido son los siguientes trabajos: García (2011); Navarro y Sweeting (2015); Ridao y García (2015); Arenilla Sáez (2015); Bertrana y Magre (2017).

³⁸ De este modo, a juicio del autor: “Para alcanzar esa mayoría, hemos asistido en España a un verdadero zoco persa, en el que los partidos nacionales son los verdaderos artífices de cada pacto, que se celebra en función de los intereses nacionales de dichos partidos políticos, (y, en caso actual español, de los problemas de la investidura del Presidente del Gobierno de la Nación), y sin consideración esencial a los intereses locales de cada municipio en cuestión”. Coscolluela Montaner (2019: 17-18).

³⁹ Como recuerda Simón, el PP llevaba en su programa electoral la idea clásica de “que gobierne la lista más votada”. Simón (2014). Un estudio sobre la ley electoral italiana puede consultarse en este sentido en Beltrán de Felipe (1993); Medina Alcoz (2010). Un estudio de la reforma local en España e Italia, en Carbonell y Piperata (2019).

⁴⁰ Díez Sastre (2019).

especial, con relación a los concejales no adscritos y a la erradicación del transfuguismo, cuestión que no ha dejado de generar controversia. Así pues, la legislación y una importante jurisprudencia han ido perfilando esos derechos. También la doctrina ha dado cuenta de ello, ocupando un punto de inflexión la aprobación de la LMMGL de 2003⁴¹.

Por último, señalamos la falta de representatividad democrática que se produce en el modelo existente en nuestro ordenamiento jurídico para la elección de los diputados provinciales, así como el problema del transfuguismo y los escasos pronunciamientos jurisprudenciales.

Bibliografía

- ABELLÁN, Á. M. (1994). Los representantes y el derecho de participación en el ordenamiento jurídico español. *REP*, 84, 199-216.
- ALONSO HIGUERA, C. (2017). El Estatuto de los electos locales. *Revista Vasca de Administración Pública*, 107-II, 367-470.
- ALONSO MAS, M.^a J. (2005). El discutible régimen jurídico de los concejales no adscritos. *RAP*, 168, 95-130.
- ARCE JANÁRIZ, A. (1997). Tránsfugas y portavoces en el Grupo Mixto (Dictamen sobre la constitucionalidad de la regulación de la portavocía del Grupo Parlamentario Mixto preparada por el Grupo de Trabajo para la Reforma del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias). *Revista de las Cortes Generales*, 40, 155-169.
- ARENILLA SÁEZ, M. (coord.). (2015). *La elección directa del alcalde. Reflexiones, efectos y alternativas*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- ARRÓNIZ MORERA DE LA VALL, M. À. (2009). El estatuto del concejal no adscrito y el derecho fundamental del artículo 23.2 CE. *Revista Española de la Función Consultiva*, 12, 155-168.
- ARRUEGO RODRÍGUEZ, G. (2013). Sobre la constitucionalidad del 'diputado no adscrito'. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 99, 99-124.
- BALLINA DÍAZ, D. (2012). Los miembros no adscritos de las corporaciones locales. Novedades jurisprudenciales y legislativas. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 5, 577-584.

⁴¹ Doctrina destacada antes de la aprobación de la LMMGL: Presno Linera (1998: 120); Navarro Méndez (2000: 41-45). La doctrina sobre concejales no adscritos posterior a la LMMGL de 2003 es significativa de las cuestiones polémicas que plantea en diversos ámbitos. Entre otros: Blanco Valdés (2003: 47); González del Teso (2005: 38); Alonso Mas (2005); Villalba Pérez (2006); Reinoso Carriero (2007); Fernández-Corredor Sánchez-Diezma (2008); García García (2011); Nogueira Martínez (2012); Cabezuelo Valencia (2012); Ballina Díaz (2012); Arruego Rodríguez (2013); Fernández Hernández (2013); Ballina Díaz (2013: 145-150); Díez Quesada (2013); Català i Bas (2014); De la Torre Martínez (2014a, 2014b, 2018); Alonso Higuera (2017).

- (2013). ¿Pueden los concejales no adscritos ejercer competencias delegadas en régimen de dedicación parcial o exclusiva? *Cuadernos de Derecho Local*, 32, 145-150.
- BELTRÁN DE FELIPE, M. (1993). La nueva Ley electoral local italiana (Ley de 25 de marzo de 1993, n. 81, de elección directa de los alcaldes y presidentes provinciales). *REALA*, 259, 583-600.
- BERTRANA HORTA, X. y MAGRE FERRÁN, J. (2017). Elección directa del alcalde y cambio institucional: una aproximación comparada. *Anuario del Gobierno Local 2017*, 131-154.
- BLANCO VALDÉS, R. L. (1990). *Los partidos políticos*. Madrid: Tecnos.
- (2003). Transfuguismo y democracia en la Comunidad de Madrid. *Claves de Razón Práctica*, 135, 44-51.
- CABEZUELO VALENCIA, D. (2012). Concejales no adscritos. Participación en comisiones informativas. *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, 10, 928-932.
- CARBONELL PORRAS, E. y PIPERATA, G. (dirs.). (2019). *La reforma del gobierno local en España e Italia*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- CATALÀ I BAS, A. H. (2014). Transfuguismo y régimen jurídico de los concejales no adscritos. ¿Puede, y debe, el derecho sancionar la deslealtad política? *Revista Española de Derecho Constitucional*, 101, 43-77.
- COSCULLUELA MONTANER, L. (2007). Comentario al artículo 19. En M. Rebollo Puig (dir.). *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local* (tomo I, pp. 397 y ss.). Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2011). Las elecciones locales. En S. Muñoz Machado (dir.). *Tratado de Derecho Municipal* (tomo II, tercera edición, pp. 1495-1562). Madrid: Iustel.
 - (2019). Presentación. En E. Carbonell Porras y G. Piperata (dirs.). *La reforma del gobierno local en España e Italia* (pp. 15-18). Napoli: Editoriale Scientifica.
- CUERDA MÁZ, J. (2010). Régimen jurídico de los concejales son adscritos. *Revista CEMCI*, 9, 1-24.
- DE ESTEBAN, J. (1990). El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional. *REP*, 70, 7-32.
- DE LA TORRE MARTÍNEZ, L. (2007). La legitimación de los miembros de la Diputación Provincial para impugnar acuerdos de los órganos de las entidades de los que no forman parte: comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 108/2006, de 3 de abril. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 136, 835-856.
- (2014a). *El estatuto jurídico de los concejales no adscritos*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
 - (2014b). La lucha por la equiparación de los derechos en los miembros de las corporaciones locales: ¿del premio al castigo? *REDA*, 163, 353-386.

- (2018). De nuevo sobre los concejales no adscritos (a propósito de la sentencia del tribunal constitucional 151/2017, de 21 de diciembre). *REALA. Nueva Época*, 9, 110-127.
- DELGADO DEL RINCÓN, L. E. (2012). La “parlamentarización” de la forma de gobierno local: la reforma de la LOREG sobre la moción de censura y la cuestión de confianza local y su incidencia en el derecho de los concejales a ejercer un cargo público representativo. *RAP*, 189, 331-364.
- DÍEZ QUESADA, A. (2013). La participación de los miembros de las corporaciones locales no adscritos en las comisiones informativas. Comentarios a la luz de la sentencia del Tribunal Constitucional 246/2012, de 20 de diciembre. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 24, 2381-2391.
- DÍEZ SASTRE, S. (2010). Planta local y régimen municipal. En F. Velasco Caballero (dir.). *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido* (pp. 547-575). Barcelona: Institut d’Estudis Autònoms.
- (2019). Las formas de gobierno local tras cuarenta años de Ayuntamientos democráticos: evolución y retos. *Documentación Administrativa*, 6, 114-128.
- FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, O. M. (2013). El concejal no adscrito: evolución normativa y jurisprudencial. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 4, 370-379.
- FERNÁNDEZ-CORREDOR SÁNCHEZ-DIEZMA, J. (2008). Administración local. Concejales no adscritos. *CEFLegal. Revista práctica de derecho*, 87, 125-133.
- FLORES FERNÁNDEZ, O. (2009). *El estatuto de los miembros de las corporaciones locales. Libertad y compromiso de grupo*. Barcelona: Bayer Hnos.
- GARCÍA, M.^a J. (2011). La elección directa del alcalde en el régimen local: justificación, alcance y repercusiones. *REDC*, 91, 205-258.
- GARCÍA GARCÍA, E. (2011). Grupos políticos municipales: constitución y modificaciones. Concejales no adscritos. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 10, 1265-1281.
- GARCÍA ROCA, J. (1998). *Cargos públicos representativos. Un estudio del art. 23.2 de la Constitución*. Pamplona: Aranzadi.
- GAVARA DE CARA, J. C. (2011). La reforma de la LOREG: expectativas y alcance. En J. C. Gavara de Cara y R. Chueca Rodríguez (coords.). *La reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GONZÁLEZ DEL TESO, T. (2005). Transfuguismo y concejales no adscritos (A propósito de la reforma de la LBRL por la Ley 57/2003). *Justicia Administrativa*, 27, 35-74.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2004). Política y administración en la reforma del gobierno local (un estudio sobre la forma de gobierno y la alta administración en los “municipios de gran población”). *Anuario del Gobierno Local 2003*, 71-106.

- JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A. (2007). Comentario al artículo 11. En M. Rebollo Puig (dir.). *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local* (tomo I, pp. 247-248). Valencia: Tirant lo Blanch.
- LÓPEZ FERNÁNDEZ, F. J. (2011). Los grupos políticos y las comisiones informativas de las Entidades locales: tratamiento práctico y jurisprudencial. En *Jornada sobre Constitución de nuevas Corporaciones Locales*. Cádiz: Cosital.
- MEDINA ALCOZ, L. (2010). Italia. En F. Velasco Caballero (dir.). *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido* (p. 235). Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- MORELL OCAÑA, L. (2011). Las provincias. En S. Muñoz Machado (dir.). *Tratado de Derecho Municipal* (tomo II, tercera edición, pp. 1563-1598). Madrid: Iustel.
- MURILLO DE LA CUEVA, P. L. (1992). Problemas constitucionales de la representación política. *Debate Abierto*, 7, 142 y ss.
- (2007). Comentario al artículo 22: La moción de censura y la cuestión de confianza en el régimen local. En M. Rebollo Puig (dir.). *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local* (tomo I, pp. 597 y ss.). Valencia: Tirant lo Blanch.
- NAVARRO GÓMEZ, C. y SWEETING, D. (2015). La elección directa de los alcaldes. Características, experiencias comparadas y el singular caso de los alcaldes quasi-directamente elegidos españoles. *Anuario de Derecho Municipal 2014*, 106-126.
- NAVARRO MÉNDEZ, J. I. (2000). Patología del transfuguismo político: grandes males, pero ¿buenos remedios? *RCC*, 49, 7-55.
- NOGUEIRA MARTÍNEZ, D. (2012). El ámbito de aplicación del estatuto legal de los representantes locales no adscritos. *Anuario de Derecho Municipal 2011*, 5, 63-96.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L. (2011). Las relaciones de control entre órganos municipales. En S. Muñoz Machado (dir.). *Tratado de Derecho Municipal* (tomo I, 3.ª ed., pp. 903-921). Madrid: Iustel.
- PAREJO ALFONSO, L. (2005). Una visión sobre el gobierno local. *Anuario del Gobierno Local 2004. El Gobierno local en la reforma del Estado de las Autonomías* (pp. 55-95). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic.
- (2014). Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal. *Cuadernos de Derecho Local*, 34, 11-20.
- PRESNO LINERA, M. Á. (1998). La superación del transfuguismo político en las corporaciones locales como exigencia de una representatividad democrática. *REALA*, 277, 117-136.
- REBOLLO PUIG, M. (1985). La moción de censura en la Administración local. *REALA*, 277, 459-486.
- REINOSO CARRIERO, A. (2007). La moción de censura y la realidad del transfuguismo. Los miembros de las corporaciones locales “no adscritos”. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, 2, 231.

- RIDAO I MARTÍN, J. y GARCÍA I MARTÍNEZ, A. (2015). La elección directa del alcalde por los vecinos. Criterios para un régimen presidencialista en los Gobiernos municipales. *REALA. Nueva Época*, 3, 77-93.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1995). Sistema político local. *Anuario del Gobierno Local 1995*, 161-170.
- SIMÓN, P. (2014). La elección directa de los alcaldes. *Politikon*, 3-7-2014. Disponible en: <https://politikon.es/2014/07/03/la-eleccion-directa-de-los-alcaldes/>.
- TRUJILLO PÉREZ, J. (2000). Moción de censura y cuestión de confianza en las corporaciones locales. *Justicia Administrativa*, Extra 1, 71-94.
- VELASCO CABALLERO, F. (dir.). (2010). *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònòmics.
- (2020). La forma de gobierno municipal. *Anuario del Gobierno Local 2019*, 47-92.
- VILLALBA PÉREZ, F. (2006). El estatuto de los cargos representativos locales en las reformas del régimen local. *Revista de Estudios Locales*, Extra 1, 59-74.

Capítulo 6

La organización administrativa de los Gobiernos locales

Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez
Universidad de Granada

1. Objeto: Constituyen el objeto nuclear del presente estudio los artículos 19 a 24, que integran el Capítulo II (“Organización”) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local

Se pretende analizar, a través de las sucesivas reformas –ya operadas o propuestas–, la evolución experimentada tanto por la estructura orgánica de las entidades locales como por la distribución de competencias operada entre los concretos órganos que la integran. En el marco ofrecido por esta evolución, se valorará el alcance de la tendencia manifestada hacia una suerte de *parlamentarización* en el diseño del sistema de gobierno local, así como a la progresiva separación de funciones políticas y administrativas o de gestión dentro de su estructura orgánica. Se trata de una tendencia que, hallándose en sintonía con lo dispuesto en los artículos 6.1 CEAL y 137 CE, y tal y como expresa el Preámbulo del Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local (2006-2007), tiene su punto de arranque en aquel principio en virtud del cual “el gobierno local debe responder, ante todo, a la dinámica entre mayoría y minoría: quien gana las elecciones, debe poder gobernar, y quien las pierde, controlar al que ha ganado”.

2. Breve análisis de la evolución de la organización en las reformas operadas que con mayor intensidad han impactado en la misma

El sistema de organización del Gobierno local diseñado en la LBRL de 1985 heredaba un esquema caracterizado por un acusado corporativismo que en la práctica cobraba reflejo en un reparto de funciones impropio, donde la figura del alcalde veía erosionada, en favor del pleno, la que habría debido ser su esfera competencial, ligada a funciones de índole administrativa y ejecutiva. En esta circunstancia, el pleno se configuraba como el principal órgano de referencia del grueso de la actividad municipal, lo que no parecía responder a una adecuada aplicación de los criterios de especialización ni resultaba coherente con el mandato representativo que resultaba connatural a la figura del alcalde¹. Sobre este modelo de partida, deben identificarse particularmente las reformas operadas por la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de

¹ Tal y como se evidencia en el Libro Blanco: “Esta situación se ha traducido en la práctica en el hecho de que, en ocasiones, funciones de la esfera propia del alcalde se hayan sometido a la intervención plenaria al entender equivocadamente que su paso por tal órgano producía el efecto taumatúrgico de conferir un *plus* de legitimidad democrática a las decisiones adoptadas en su seno –por ejemplo, en el supuesto de la concesión de licencias–” (p. 84).

medidas para la modernización del gobierno local, como aquellas que con mayor intensidad han impactado en el capítulo de la organización del Gobierno local.

- **Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local**

En esta primera reforma, por cuanto al capítulo que nos afecta, el legislador pretendió, en coherencia con el diseño original, introducir un reforzamiento de las competencias del alcalde en los municipios de régimen común (con el objetivo de propiciar una mejora de la gobernabilidad y de la eficacia, junto a una mayor agilidad funcional) y, paralelamente, del papel otorgado al pleno como órgano de control. Bajo estos parámetros, se propician las siguientes modificaciones (operadas en los artículos 20 a 23, 32 a 35 y 46.2.a)], proponiendo una nueva distribución de competencias entre pleno y alcalde):

- Ampliación de las competencias del alcalde, que pasa a aglutinar la mayor parte de las competencias ejecutivas (lo cual cobrará reflejo en la introducción de las pertinentes correcciones en el régimen de adopción de acuerdos fruto de las nuevas atribuciones del alcalde y del pleno, dispuestas en el art. 47.3).
- Implementación de las competencias normativas y de control del pleno:
 - Modificación del régimen de las sesiones plenarias ordinarias (46.2 a), que aumentan en frecuencia y en las que se otorga una mayor relevancia al apartado de la actividad de control (46.2 e).
 - Nuevas garantías para la convocatoria de los plenos extraordinarios convocados a petición de la cuarta parte, al menos, de los concejales.
 - Reconocimiento del carácter preceptivo de los órganos de estudio, informe y seguimiento de la gestión del alcalde o del presidente y de sus órganos delegados en los ayuntamientos de los municipios con más de 5000 habitantes y en las diputaciones provinciales.

El apartado de la implementación de las competencias normativas y de control del pleno se verá completado a través de otras intervenciones de reforma legislativa (Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General) con la introducción de nuevos instrumentos al efecto, como la cuestión de confianza y una nueva regulación para la moción de censura del alcalde.

En resumen, el tenor de las reformas practicadas determina una clara opción legislativa por una progresiva y paulatina separación de las funciones ejecutivas y de las funciones

deliberantes o normativas en el ámbito local, contando como signos de ello el evidente reforzamiento del ejecutivo y la aludida *parlamentarización* del pleno.

- **Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local**

En línea con el objetivo trazado por la Ley 11/1999, la reforma operada por este nuevo texto legislativo insistirá en la pretendida superación del tradicional corporativismo que informaba tanto el diseño del sistema de gobierno local como la propia praxis del mismo. Concretamente, esta nueva reforma ahondará en el problema del rígido uniformismo del modelo precedente, que no habilitaba para una adecuada adaptación del sistema orgánico del Gobierno a las muy diversas realidades locales, sin tomar en consideración su efectivo volumen poblacional, factor determinante también para precisar el grado de complejidad de su gestión.

En este sentido, el impacto de esta norma resultó especialmente intenso sobre los allí denominados “municipios de gran población”, determinando para los mismos el diseño de un modelo específico de organización que quedará plasmado en el nuevo Título X de la LBRL. Se comprenden, en todo caso, dentro de la citada categoría:

- municipios con población superior a los 250 000 habitantes,
- capitales de provincia con población superior a 175 000 habitantes.

Siempre y cuando así lo decidan las asambleas legislativas correspondientes, a iniciativa de los respectivos ayuntamientos, podrán incluirse también los municipios que reúnan alguna de las siguientes características:

- capitales de provincia con población inferior a 175 000 habitantes,
- capitales autonómicas,
- sedes de las instituciones autonómicas,
- municipios con población superior a los 75 000 habitantes e inferior a 250 000.

Por último, la Ley dispondrá también la aplicación del modelo de organización previsto en el referido Título X a los cabildos insulares canarios de islas con población superior a 175 000 habitantes y a los restantes que, contando con una población de entre 75 000 y 150 000 habitantes, adopten dicho modelo por disposición de ley del Parlamento canario a iniciativa de los plenos de los respectivos cabildos.

El modelo organizativo dispuesto para los “municipios de gran población” estará caracterizado por un reparto interorgánico de funciones que ahondará aún más, en es-

tos casos, en apostar por un pleno configurado como órgano deliberante y de control, desprovisto al máximo de competencias de gestión, así como por una estructura específica para los órganos ejecutivos, adaptada al grado de complejidad esperable en esta categoría de municipios (algo que se traducirá en importantes novedades que afectan a la distribución de competencias entre estos últimos). A la luz de lo dispuesto en el Capítulo II del Título X LBRL pueden destacarse, en el sentido apuntado, las siguientes novedades:

- Potenciación del pleno como órgano de debate, centrado en las “grandes políticas locales” y en la adopción de medidas estratégicas:
 - Se suprimen sus funciones ejecutivas o administrativas, comparativamente con el alcalde del régimen común.
 - Se potencia a las comisiones (delegación).
 - Posibilidad de delegación de su presidencia por el alcalde en cualquiera de los concejales.
- Clasificación de los órganos municipales con distinción de dos categorías: órganos superiores (alcalde y miembros de la junta de gobierno local) y directivos, comprendiendo entre estos últimos un nutrido plantel de órganos en los que residirán competencias específicas de coordinación, control interno, asesoramiento o de carácter sectorial en función de la naturaleza de cada uno de ellos (los coordinadores generales de cada área o concejalía, los directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías, el titular del órgano de apoyo a la junta de gobierno local y al concejal-secretario de la misma, el titular de la asesoría jurídica, el secretario general del pleno, el interventor general municipal, el titular del órgano de gestión tributaria y, en caso de existir, los titulares de los máximos órganos de dirección de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales locales).
- Caracterización del alcalde como principal órgano de dirección política:
 - Funciones ejecutivas o de gestión minoradas, limitadas a las necesarias para el desempeño de su función de liderazgo político (se suman a las simbólicas y de máxima representación).
- Desplazamiento de las funciones ejecutivas en otros órganos:
 - Configuración de una junta de gobierno local “fuerte” con un perfil marcadamente ejecutivo (algo que se desprende de su propia denominación, en lugar de la tradicional comisión de gobierno):

- A diferencia de la comisión de gobierno, propia de los municipios de régimen común, recibe amplias competencias ejecutivas y se constituye como un órgano colegiado llamado a colaborar intensamente con el alcalde en la dirección política del ayuntamiento (de forma paralela a como lo haría un consejo de gobierno con su presidente).
- La designación de los miembros, a cargo del alcalde, puede incluir, hasta en un tercio de sus componentes, excluido el alcalde, a personas que no ostenten la condición de concejales, lo que refuerza su carácter de órgano de confianza, asistencial en la tarea de gobierno².
- Potenciación del papel de los distritos (desconcentración de la función ejecutiva):
 - Se establece su carácter necesario para esta categoría de municipios.
 - Se impone el deber de establecer el porcentaje mínimo de sus recursos.
- Otros órganos: la Ley prevé una serie de órganos especializados que habrán de integrarse necesariamente dentro de la estructura organizativa, apuntando los requisitos que han de reunir sus titulares:
 - Asesoría jurídica (se exige ser licenciado en Derecho y ser funcionario con habilitación de carácter nacional o funcionario de carrera de cualquier Administración pública).
 - La intervención general y el órgano u órganos que desarrollen las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación (funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional).
 - Órgano especializado para el conocimiento y la resolución de las reclamaciones sobre actos tributarios de competencia local (su composición y funcionamiento han de garantizar competencia técnica, celeridad e independencia).
 - Órganos de participación: consejo social de la ciudad (órgano consultivo previsto para favorecer la participación de organizaciones económicas y sociales) y comisión de sugerencias y reclamaciones (integra a miembros del pleno con participación de todos los grupos políticos).

² Esta junta de gobierno local, cuyos miembros son designados y cesados libremente por el alcalde, presenta como novedad que hasta un tercio, como máximo, de sus miembros, excluido el alcalde, pueden ser personas que no ostenten la condición de concejales. Se viene así a reforzar el perfil ejecutivo de este órgano. Por otra parte, esta configuración resulta totalmente incardinable en el modelo legal europeo de gobierno local, diseñado en sus aspectos esenciales en la Carta Europea de Autonomía Local, cuyo art. 3.2 prevé que los órganos electivos colegiados locales “pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos”.

Por cuanto respecta a los procedimientos y, en general, al régimen jurídico previsto para el funcionamiento de los órganos municipales, la *novedad más relevante* afecta al ámbito de la aprobación de las *ordenanzas fiscales*: se suprime el *quorum del voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que legalmente compongan el pleno* de la entidad para su aprobación, con el fin de simplificar dicho proceso, equiparándose con el *quorum* exigible para la aprobación de los presupuestos.

En resumen, la Ley 57/2003, en el marco que nos afecta por la configuración y dentro del aludido nuevo modelo orgánico-funcional previsto dispuesto para los municipios con gran población, plantea una estructura y clasificación de los órganos de gestión que se asemeja al esquema de un ejecutivo tradicional, al modo de los Gobiernos estatal y autonómicos. Los requisitos de acceso (como regla general, funcionarios de carrera) y su reparto funcional se presentan coherentes con el criterio de especialización. Paralelamente, aunque quizás con menor impacto, se introducen algunas modificaciones que contribuyen a impulsar al pleno como órgano de debate y control del ejecutivo local. De este modo, se avanza hacia un modelo menos corporativista, dentro de un marco legal que, rompiendo el uniformismo anterior, prevé fórmulas organizativas más adaptadas en función del tipo de municipio.

• **Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local**

Por cuanto afecta al apartado que nos interesa, la organización interna local, la presente reforma no presenta una incidencia directa muy intensa (sí indirecta) en la misma, al menos por cuanto afecta a la cuestión de la *parlamentarización* del modelo organizativo. No es menos cierto, sin embargo, que interesa destacar algunas novedades que derivan de su propósito de racionalizar su estructura organizativa, algunas de ellas con impacto en un instrumento importante en el plano de la distribución competencial, como es cuanto afecta al régimen de la delegación de competencias. De este modo, tendremos:

- un refuerzo de las competencias de las diputaciones provinciales, en especial con respecto a los municipios de menos de 20 000 habitantes (artículo 26.3 LBRL);
- la imposición, para las entidades locales saneadas, de ciertas limitaciones al ejercicio de la iniciativa pública de actividad económica (artículo 86 LBRL), junto a la limitación de la creación de entes instrumentales para las entidades locales sujetas a un plan económico-financiero o a un plan de ajuste (DA 5.^a);
- dos novedades en el régimen de las competencias delegadas (artículo 27 LBRL):

- solo se podrán delegar competencias cuando se mejore la eficiencia de la gestión pública, se contribuya a eliminar duplicidades y sea conforme con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera;
- se vincula la delegación de competencias con la necesaria financiación de la actividad o servicio que se delega.

3. Principales aportaciones en la materia operadas en documentos prelegislativos

3.1. El Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local (2005)

Alumbrado poco después de la reforma operada por la Ley de medidas para la modernización del gobierno local, este documento prelegislativo incidiría en la necesidad de profundizar en la idea de introducir una arquitectura democrática dentro del esquema organizativo de las entidades locales, con el objetivo de “conciliar la constitución de gobiernos fuertes y la garantía de que una minoría no quede al albur de la mayoría, en tanto que es garantía de la expresión del pluralismo político”, y desde la necesaria toma de conciencia de las muy variadas singularidades que se manifiestan en las necesidades de organización y gestión en cada concreto municipio³. En virtud de ello, quedan claros dos planteamientos de partida, que vendrán dados por dos factores que habrán de presidir el marco legal del modelo organizativo:

- a) el reconocimiento de un grado de autoorganización adecuado a los ayuntamientos, que cobre expresión en unos márgenes de autonomía suficientes en el diseño de su reglamento orgánico;
- b) la configuración de un régimen básico que garantice equilibradamente la eficacia del Gobierno y la función de la oposición⁴.

³ “No estamos ya ante organizaciones, los ayuntamientos, que hayan de enfrentarse a necesidades evidentes, muy al contrario, la realidad local obliga cada vez más a dar respuestas a nuevos problemas que exigen dotarse de organizaciones complejas que permitan la adopción y el desarrollo de las políticas necesarias. Situación que, en definitiva, pone de manifiesto la necesidad de facilitar que la diversidad y la pluralidad en el diseño de gobiernos y administraciones locales sean realmente efectivas” (*vid.* pp. 87-88).

⁴ “La estructura que se pretende debe conseguir tres objetivos esenciales: a) Un gobierno local eficaz y ágil, capaz de adoptar las decisiones necesarias para la gestión en el momento adecuado, y con atribuciones que comprendan todos los aspectos gestores de la entidad local. b) Una oposición que disponga mecanismos eficaces de control y seguimiento de la gestión, que formen parte de un sistema de frenos y contrapesos al ejecutivo reforzado que se sugiere. c) La consideración de la organización administrativa como una manifestación de la función de gobierno, en el sentido de que, partiendo de la existencia de unas normas básicas generales, cada entidad local ha de poder adaptar su respectiva organización administrativa a sus necesidades reales en ejercicio de su potestad de autoorganización” (*vid.* pp. 87-88).

A la luz de lo anterior, el Libro Blanco incide en varios capítulos concretos donde ofrece propuestas específicas o, cuando menos, ciertas líneas de guía para la reforma de la legislación básica:

- Una regulación básica de mínimos para las normas orgánicas en materia de organización, para la cual se exige, como garantía para un margen suficiente de autonomía en la organización:
 - Obligada motivación en la legislación básica para todas las materias que queden restringidas para las normas orgánicas locales.
 - La legislación básica no ha de determinar el carácter obligatorio de órganos complementarios de la Administración local.
- La necesaria clarificación del “estatuto de los cargos electos” y las garantías de las minorías, donde se incluyen propuestas concretas dirigidas a favorecer el control en el pleno a cargo de la oposición y medidas de mejora y clarificación del estatuto básico de concejales y diputados:
 - Concreción de los aspectos básicos que definan el derecho de concejales y diputados a participar en los asuntos públicos locales, como un factor que ayudaría a precisar vías que desarticularan eventuales posiciones de abuso y bloqueo por parte de las mayorías.
 - Necesidad de aportar medidas concretas que den contenido y respaldo a la actuación de la oposición, abordando con suficiente detalle cuestiones como el acceso directo a la información municipal y el acceso a la información sometido a autorización, la solicitud de comparecencia de órganos directivos unipersonales ante el pleno o la posibilidad de constituir comisiones de investigación sobre asuntos determinados.
 - Garantías específicas para el libre desempeño del cargo, donde se resalta la necesidad del reconocimiento de la cobertura de paro para los representantes locales que no vuelvan a salir elegidos, así como la adopción de medidas que minoren la tendencia al uso abusivo de la acción penal contra miembros de las entidades locales (proponiendo una suerte de aforamiento ante las audiencias provinciales y la extensión de la responsabilidad subsidiaria de la Administración también ante los daños derivados de las faltas –y no solo delitos– cometidas por los miembros de las entidades locales en el ejercicio de sus cargos).
- Precisiones relativas a la organización intraorgánica, especialmente referidas a los municipios de más de 1000 habitantes y encaminadas a garantizar adecuados niveles de autonomía local en la misma, así como una adecuada distribución de sus funciones:

- Previsiones que esperan a la legislación básica:
 - Determinación del carácter necesario de dos órganos: la asamblea (pleno y comisiones) y el alcalde o presidente.
 - Delimitación clara de funciones: (1) el *pleno* ha de ostentar funciones deliberantes (para las decisiones marco estratégicas: presupuesto, planeamiento, normativa local) y de control, sin posibilidad de ostentar competencias de gestión, incluso por vía de delegación; (2) las funciones y competencias inherentes al *alcalde* habrán de configurarse como indelegables en la asamblea; (3) el consejo de gobierno desarrollará la gestión en su integridad.
- Previsiones que han de reservarse a las normas orgánicas locales, a efectos de una mejor adecuación a las necesidades de organización de cada entidad local:
 - El régimen de funciones y tareas que podrán ser delegadas o desconcentradas desde el consejo de gobierno a los órganos administrativos de la misma.
 - La elección del presidente del pleno (que podría recaer sobre el alcalde o cualquier otro concejal).
 - La eventual integración de “concejales no electos” en la organización del consejo de gobierno (en función de sus necesidades y disponibilidades presupuestarias)⁵.
- Se identifica en la *función directiva en el ámbito local* un elemento capaz de añadir valor a la actuación y gestión municipal en virtud de una mayor especialización y eficacia.

Junto a todo ello, en el Libro Blanco se valora innecesaria la introducción de reformas sustanciales en otros capítulos que aquí interesan, como es el caso del régimen de consejo abierto o la regulación de los grupos políticos municipales⁶ (donde tan solo se apunta la ya mencionada posibilidad de precisión del régimen de los concejales no adscritos y la posibilidad de eximir de la obligación de actuación grupal en los municipios de menos de 1000 habitantes).

De la configuración dada a las funciones reconocidas al pleno, así como de su claro deslinde de las atribuidas al ejecutivo local (donde factores como la indelegabilidad de funciones en el pleno insisten en la idea de que “quien ha ganado las elecciones tiene

⁵ Sin embargo, el texto apunta la oportunidad de que el régimen jurídico básico de estos “concejales no adscritos” pudiera quedar prefigurado con más detalle por la regulación referida a los grupos políticos.

⁶ En el propio texto del Libro Blanco se advierte que los grupos políticos “articulan y racionalizan la vida política de los órganos colegiados de la entidad local respectiva, a través del ejercicio de esenciales funciones complementarias, instrumentales e internas” (*vid.* p. 85).

la responsabilidad del gobierno”), puede apreciarse un claro enfoque favorable al ya aludido proceso de *parlamentarización* de la estructura organizativa municipal, donde se ahonda en una concepción de la asamblea municipal que la asemeja formalmente al esquema parlamentario.

3.2. El Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local (2006-2007)

El Anteproyecto tenía como uno de sus ejes la fijación de unas nuevas bases para la organización y el funcionamiento de las entidades locales, abundando en la idea del equilibrio entre la eficacia de los Gobiernos y las garantías para el ejercicio de la oposición, todo ello en el marco de un modelo orgánico decidido a profundizar en la separación de las funciones ejecutivas de aquellas de naturaleza deliberativa y normativa.

La estructura organizativa esencial pivota sobre tres niveles que vienen determinados por el pleno, el alcalde y el consejo de gobierno, entre los cuales se reparten las atribuciones competenciales clarificando, al mismo tiempo, los márgenes de delegación operables entre ellos. Su régimen queda configurado dentro del Capítulo I del Título IV, dedicado a la organización local.

El *pleno municipal* se configura claramente como el órgano de referencia para la deliberación de las grandes cuestiones locales (algo que cobra claro reflejo en el cariz de las atribuciones que le confiere el art. 51.2) y para operar el control político de la actuación del ejecutivo local (apartados *a* y *b* del citado precepto)⁷, quedando expresamente despojado de cualquier función de naturaleza ejecutiva (no en vano, el art. 51.2 *x* dispondrá que el mismo no podrá adquirir, en función de lo dispuesto en otras leyes, dicho tipo de competencias, si bien el art. 54.1 *d*, que regula una amplia panoplia de funciones ejecutivas y de gestión atribuidas *a priori* al consejo de gobierno, prevé la posibilidad excepcional de que alguna de las mismas pudiera ser atribuida al pleno por el estatuto municipal, en virtud de su singular trascendencia para la localidad)⁸.

El pleno podrá trabajar también en *comisiones*, que resultarán de obligada constitución en los municipios de más de 5000 habitantes (nada se prevé sobre su naturaleza o número, con la salvedad del carácter necesario de una de ellas: la comisión especial de cuentas).

⁷ La función de control, indelegable en las comisiones, queda configurada con un alcance muy amplio, dada la genérica redacción del apartado *a*). Por cuanto afecta a los mecanismos de la moción de censura y la cuestión de confianza, sin perjuicio de la remisión operada a la LOREG, se precisan aspectos relativos al procedimiento de votación, que habrá de ser necesariamente “pública y mediante llamamiento nominal” (art. 51.2 *b*).

⁸ El citado precepto prevé la viabilidad de dicha delegación en favor del pleno “cuando concurren específicas circunstancias sociales o económicas que impliquen una singular trascendencia para el municipio”.

Su composición queda abierta a integrar a todos los grupos políticos representados en el pleno (la distribución de sus vocales será proporcional al número de concejales electos de cada grupo) y entre sus funciones se integrarán, junto a las propias (dentro de su concreto ámbito material, las de estudio, informe y consulta y la de seguimiento de la gestión realizada en dicho ámbito por los órganos ejecutivos responsables), aquellas competencias de resolución efectivamente delegadas en las mismas por el pleno. Estas últimas (competencias delegables) están debidamente acotadas por el art. 52.4. En las redacciones iniciales (2006), las mismas comprendían un buen número de ámbitos donde la delegación resultaba lógica por razones de especialización (la aprobación y modificación de ordenanzas o la creación y el seguimiento de concretos servicios públicos) o de asistencia esencialmente técnica. En la versión final, sin embargo, los ámbitos competenciales susceptibles de delegación quedaron mucho más acotados.

Por cuanto afecta a los procedimientos para la adopción de decisiones, los mismos se simplifican en el caso del pleno (alternando, conforme a lo dispuesto en el art. 51.5, mayoría simple y mayoría absoluta en función de la trascendencia de su objeto) y, en el caso de las comisiones, se prevé, como posibilidad, la adopción de un sistema de voto ponderado.

El *alcalde*, a la luz de cuanto dispone el art. 52 del Anteproyecto, queda configurado dentro del ejecutivo como un órgano esencialmente centrado en funciones propias de representación y de alta dirección de la política, del gobierno y de la administración municipal (art. 52.1). Insistiendo en un claro deslinde competencial en relación con el pleno, el aludido precepto veta expresamente cualquier delegación de sus competencias a favor de dicho órgano (art. 52.2). Sí admite, por el contrario, en un importante número de sus competencias (más de la mitad) la posibilidad de su delegación en el consejo de gobierno, miembros concretos del mismo u otros concejales (aunque las concretas atribuciones de dirección política y jefatura de la Policía Local tan solo podrán delegarse en el citado órgano colegiado y no en cargos unipersonales).

El *consejo de gobierno* constituirá también un órgano necesario en municipios de más de 5000 habitantes. Su configuración como órgano de confianza del alcalde para el desarrollo de la función ejecutiva viene reafirmada por la posibilidad reconocida a este de nombrar hasta un tercio de sus miembros, integrando vocales que incluso no ostenten la condición de concejal electo (posibilidad prevista tan solo para los municipios con población superior a 75 000 habitantes)⁹.

⁹ Se ampliaría así el alcance de la medida que, en el mismo sentido, preveía la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, donde la existencia de la allí denominada junta de gobierno tan solo se planteaba necesaria para los municipios de gran población (para los municipios con población superior a 75 000 habitantes e inferior a la requerida

Este consejo de gobierno (en los municipios en los que exista), a la luz del amplio volumen de competencias que se le reconocen en el art. 54.1 (a las que vendrían a sumarse las que pudiera adquirir por delegación del alcalde), se configuraría como el principal órgano ejecutivo y de gestión en la estructura organizativa del municipio.

Por cuanto respecta al régimen de la eventual delegación de sus competencias (art. 54.2), tras reiterar expresamente el límite –ya previsto para el ámbito competencial del alcalde– que imposibilita con carácter general la transferencia de competencias entre ejecutivo y pleno, dispone la admisibilidad de la delegación en sus concretos miembros, en otros concejales y, como novedad con respecto a lo previsto para las competencias de la alcaldía, también en directivos públicos locales. Aunque la admisibilidad de dichas delegaciones pudiera parecer más acotada que en los supuestos anteriores (se prevén tan solo en relación con dos apartados del art. 54.1, el e] y el i]), la amplitud con la que se configura el segundo de ellos permite comprender la que también ofrece el alcance material efectivo de la delegación¹⁰.

El Anteproyecto abordaba también una regulación más atenta de los denominados **órganos directivos locales**, que el vigente art. 130 LBRL se limita prácticamente a identificar, aportando unas notas muy básicas (su regulación básica es principalmente operada desde el EBEP, en su art. 13 y disposición final tercera). En este sentido, el art. 58 del Anteproyecto manifiesta un amplio respeto por la autonomía organizativa de las entidades locales, dejando en manos de cada entidad la determinación, a través del estatuto local, de los concretos puestos que habrán de revestir el carácter de directivo público local. Entre las notas esenciales destacan las siguientes:

- Se identifica al consejo de gobierno como el órgano competente para la creación de los puestos y su nombramiento.
- Su designación ha de atender a criterios de competencia profesional y experiencia y mediante procedimientos que garanticen el mérito, la capacidad y la publicidad.
- Podrán acceder a dicha condición tanto funcionarios públicos del Grupo A (necesariamente si el cargo impone “participación directa o indirecta en el ejercicio de las

para alcanzar la aludida condición de municipio de gran población, la propia incorporación de este órgano colegiado a sus estructuras resultaba opcional).

¹⁰ El aludido apartado e) del art. 54.1 impacta sobre “Las atribuciones ejecutivas y de gestión en todas las materias, tales como la gestión y disciplina urbanística; la concesión de todo tipo de licencias; las contrataciones y concesiones de toda clase; la planificación, selección y gestión de los recursos humanos en todos sus aspectos; la gestión patrimonial en todos sus aspectos; la aprobación de los proyectos de obras y servicios; el ejercicio de la potestad sancionadora; la concertación de operaciones de crédito y el desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el presupuesto”.

potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales de la Administración local”) como profesionales privados con titulación superior.

- Su nombramiento ha de ser motivado y, sin perjuicio de la identificación genérica que ofrece el art. 58 en su apartado 2.º, será en el concreto acuerdo de nombramiento donde se especificarán tanto sus concretas funciones como los objetivos de su gestión.
- Se presentan sujetos a evaluación conforme a dichos objetivos (de ello dependerán factores como su retribución y su eventual cese).
- Quedan fuera de la negociación colectiva y se determina para ellos, mediante reenvío a las normas aplicables, un intenso régimen de incompatibilidades.

Por último, debe destacarse un capítulo en el que el Anteproyecto parecía querer distanciarse de las novedades que la Ley 57/2003 había aportado en el marco del régimen básico de la organización local, obviando mayores referencias en lo que afecta a los restantes **órganos municipales complementarios** diferentes del consejo de gobierno, así como a los órganos destinados a la participación ciudadana (el art. 50, en sus apartados 7 y 8, se limita a encomendar la creación de dichos órganos a los ayuntamientos, identificando los ámbitos competenciales de especial trascendencia y remitiendo a cuanto disponga la normativa autonómica de desarrollo). Ha de entenderse, en este sentido, que el Anteproyecto respondía así a una de las líneas de máxima preconizadas desde el Libro Blanco: que las bases dictadas en esta materia potenciasen más intensamente la garantía de la autonomía organizativa local, limitándose a incidir en el régimen de los órganos necesarios y dejando amplios márgenes a las normas orgánicas propias de cada municipio para los restantes (algo de lo que también habrían de hacerse eco posteriormente las normativas autonómicas de desarrollo).

En el apartado de la estructura orgánica local, puede concluirse que, de forma general, el Anteproyecto recoge buena parte de las propuestas y líneas apuntadas desde el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, donde destaca un modelo que configura un poder ejecutivo local fuerte y que ofrece un claro deslinde de funciones entre aquel y el pleno.

Otro tanto puede afirmarse en relación con un capítulo importante dentro del proceso de “parlamentarización” del modelo y de la insistencia en la necesidad de *reforzar el control de la labor del ejecutivo desde la oposición (control en el pleno)*, como es el referido al reconocimiento de derechos específicos a los representantes locales, en el marco de su estatuto. En este sentido, el art. 60 trataba de responder a las demandas formuladas en el Libro Blanco en lo atinente a los concretos derechos de participación

en los asuntos públicos locales¹¹ y de acceso a la información (reconocidos para su ejercicio tanto individual como colectivo, a través de los grupos políticos locales). En este segundo caso, las aportaciones introducidas habrían permitido superar la parquedad del vigente art. 77 LBRL, al regularse supuestos de acceso directo a la información, reconociéndose expresamente el derecho a recabar información también a través de varias vías (a través del ejercicio de su derecho a solicitar comparecencias o la constitución de comisiones de investigación específicas) y no solo ante la propia corporación, sino, a través de la misma, ante otras Administraciones¹².

Por último, si bien resultaban muy puntuales, pueden destacarse algunas modificaciones introducidas por el art. 57 del Anteproyecto en relación con el régimen de las sesiones del pleno (actualmente previsto en el art. 46 LBRL), de las cuales podría haberse derivado una moderada implementación de su labor de control, en la medida en que incidían en un generalizado aumento de la periodicidad mínima de las sesiones ordinarias (se imponía ahora, con carácter general, una frecuencia mínima

¹¹ Destacan, en este sentido, dentro del dictado del art. 60 del Anteproyecto, apartados como los siguientes: "3. Solicitar la convocatoria de sesiones plenarias extraordinarias del pleno en los términos de la letra b) del apartado 2 del artículo 57. 4. Presentar enmiendas, ruegos, preguntas, interpelaciones y mociones en las sesiones plenarias ordinarias del Pleno y en sus Comisiones. 6. Plantear y votar mociones de censura a la acción de gobierno del Presidente o de la Presidenta de la Entidad, en los términos de la legislación electoral, efectuándose la votación mediante llamamiento nominal. 7. Votar las cuestiones de confianza que plantee el Presidente o la Presidenta de la Entidad, en los términos de la legislación electoral".

¹² Interesan particularmente los apartados 8 a 14 del art. 60, comprendiendo derechos a: "8. Obtener del Alcalde o de la Alcaldesa, del Presidente o la Presidenta y del Consejo de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Entidad local y resulten precisos para el desarrollo de su función. La solicitud de ejercicio de este derecho habrá de ser resuelta motivadamente en los cinco días hábiles siguientes a aquel en que se hubiese presentado. Todas las autoridades y empleados públicos locales deberán facilitar el ejercicio de este derecho, aportando, bajo su responsabilidad, la información y documentación requeridas, tanto en caso de resolución expresa como presunta por silencio administrativo. 9. Acceder directamente a la información, sin necesidad de autorización alguna, en los siguientes casos: a) cuando se trate del acceso a los expedientes que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, así como de las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal; b) cuando se trate de informaciones o documentaciones que sean de libre acceso para los ciudadanos y las ciudadanas. En estos supuestos podrán obtener copia de documentos concretos y específicos que integren dicha documentación, sin que en ningún caso los originales puedan salir del lugar en que se encuentren puestos de manifiesto. 10. Solicitar, por conducto del Presidente o de la Presidenta del Pleno Municipal, Provincial o Insular y previo conocimiento del portavoz de su grupo, información de autoridades, organismos e instituciones de la Administración General del Estado, de la respectiva Comunidad Autónoma y de las Entidades intermunicipales en las que se integre la Entidad local en la que es representante. 12. Disponer en la sede de la respectiva Entidad local, en la medida de la capacidad técnica y económica de la misma, de medios telemáticos e informáticos adecuados para recibir información y comunicaciones internas y externas. 13. Solicitar la comparecencia ante el Pleno o las Comisiones de los representantes locales que tengan responsabilidades ejecutivas, del personal directivo de la Entidad local y, en particular, del directivo titular de los organismos públicos locales, a efectos de recabar información sobre la gestión y administración de los mismos. 14. Solicitar, a través de los grupos políticos locales, la constitución de Comisiones de Investigación para el estudio de un asunto concreto de la actividad y gestión de la actuación de los órganos de la Entidad local, así como de sus organismos públicos locales".

de una sesión al mes, abandonando el esquema del art. 46, que pautaba dicha frecuencia temporal en función del volumen poblacional del municipio), en la reducción de límites para solicitar la convocatoria de sesiones extraordinarias (el número máximo anual de ocasiones en las que un mismo concejal podría solicitar un pleno extraordinario aumenta de tres a seis) o en el régimen del derecho a presentar ruegos, preguntas, interpelaciones y mociones en las sesiones ordinarias (donde se dispone un reenvío a los estatutos locales, que obligadamente habrán de establecer un número mínimo por sesión).

3.3. El Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (2019)

Sin tratarse de un Anteproyecto de gran alcance como el de 2006, interesa mencionarlo brevemente por cuanto afecta a la reforma que en el mismo se propone para la modificación de su art. 77, referido al acceso a la información en poder de las corporaciones locales por parte de sus miembros. Las modificaciones introducidas inciden en los siguientes aspectos:

- Se añade mención del hecho de que tanto denegar sin motivación las solicitudes como inadmitirlas fuera de los casos ahora expresamente previstos (77.1 *in fine*) constituirían un supuesto de responsabilidad.
- Se regulan tres supuestos de inadmisión (77.2)¹³.
- Se declara el carácter personal e indelegable del derecho de acceso a la información (77.3).
- Se dispone el silencio positivo en ausencia de resolución motivada dentro de plazo (que se mantiene inalterado en 5 días hábiles) (77.4).
- Se declara la supletoriedad de la normativa de transparencia que resulte de aplicación (77.5).

¹³ “2. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, exclusivamente las siguientes solicitudes: a) Las referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre miembros de la corporación, su personal eventual, órganos o entidades administrativas. b) Las que tengan por objeto información que no obre en poder de los servicios de la corporación. En este caso en la resolución de inadmisión deberá indicarse el órgano u organismo de la Administración que corresponda que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud. c) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de información prevista en este artículo”.

4. Valoraciones globales y líneas de propuesta

4.1. Sobre la oportunidad de la estructura orgánica y del reparto competencial propuestos por el Anteproyecto de LBGAL

Como se apreciaba en la parte expositiva, el modelo de organización propuesto en el Anteproyecto de LBGAL se caracterizaba por:

- La configuración del pleno municipal, de un lado, como el principal órgano de deliberación y debate, centrado en la determinación de las líneas políticas esenciales para los grandes temas que afectan al municipio; y de otro, como órgano de control de la actividad cotidiana del ejecutivo en su gestión y desarrollo de las políticas locales acordadas.
- La configuración de un ejecutivo local fuerte, que concentra las competencias de gestión y administración.

El reparto competencial dispuesto dentro de esta estructura favorece una distinción más clara de la naturaleza de estos órganos y sus funciones, a la par que constituye el resultado final de una tendencia bien marcada en las líneas guía de las reformas anteriores:

- El pleno queda prácticamente despojado de funciones ejecutivas, reservándose tan solo unas pocas (si atendemos a la tabla comparativa adjunta, en su apartado II, podemos citar los ejemplos referidos a la aprobación de contrataciones, concesiones o enajenaciones patrimoniales de cierta entidad, donde aquel adquiere competencia en detrimento del consejo de gobierno) en las que su concurso vendrá justificado por la importancia que revisten para el municipio, reclamando su intervención en calidad de órgano competente para las “grandes cuestiones” locales. Idéntico motivo, recordemos, puede determinar, excepcionalmente, que el pleno adquiera competencias de gestión naturalmente atribuidas al consejo de gobierno “cuando concurran específicas circunstancias sociales o económicas que impliquen una singular trascendencia para el municipio”, por cuanto afecta al amplio ámbito material recogido en el art. 54.1 d) del Anteproyecto (ver tabla comparativa adjunta, en su apartado I). No podrá, eso sí, adquirir competencias de naturaleza ejecutiva a través de lo que dispongan otras normas (art. 51.2 x).
- El reparto de competencias en el seno del ejecutivo local, operado entre alcalde y consejo de gobierno, aproxima al primero a una figura de alta dirección y representación del ejecutivo, a la que, comparativamente con el modelo de la LBRL vigente,

se aligera ampliamente de competencias administrativas y de gestión en favor segundo (ver tabla comparativa adjunta, en su apartado I).

La conveniencia de que una eventual reforma de la LBRL persevere en el diseño organizativo y competencial que ya se ofreció en este Anteproyecto encuentra apoyo en una inevitable valoración positiva de su coherencia en varios niveles:

- Tal y como ya se ha insistido, representa una línea continuista con los principios inspiradores de las reformas anteriores, plenamente coherente, además, con las propuestas planteadas desde Europa (CEAL).
- Representa un modelo coherente con las necesidades que se han evidenciado en la propia praxis de la gestión local (donde, sin ir más lejos, la reducción de las funciones administrativas y de gestión del alcalde viene precedida de su más que habitual delegación en otros órganos) y con una mejor satisfacción de los principios de especialización, eficacia y eficiencia, que también contribuye a la adecuada identificación de responsabilidades (evitando la incertidumbre que generaban las múltiples delegaciones habitualmente operadas).
- No deja de ser un modelo flexible y, por tanto, respetuoso con la autonomía organizativa de cada municipio (otra constante preocupación de las reformas hasta ahora arbitradas en orden a garantizar la versatilidad del modelo ante las muy diversas realidades municipales), no solo en el diseño organizativo (donde se ha tratado de ceñir lo básico al marco ofrecido por los órganos necesarios), sino también en lo que afecta a la distribución interorgánica de las competencias (que, como afirmábamos más arriba, admite variaciones en función no solo del tipo de municipio, sino también de la trascendencia que presenten en la concreta realidad local concretos ámbitos de la gestión).

Llama la atención, sin embargo, que un modelo que ha insistido en clarificar el reparto competencial no haya incidido en la regulación de un aspecto que seguirá siendo relevante en dicho plano: el régimen de las delegaciones. Bien es cierto que, hasta la fecha, el tratamiento operado sobre esta cuestión en el marco de la LBRL y sus reformas se había limitado al objeto de identificar las competencias delegables o, en sentido negativo, aquellas que no podrían ser objeto de delegación, dejando la regulación de las mismas para el posterior desarrollo reglamentario, a través del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante, ROF). Con frecuencia, desde la propia experiencia derivada de la gestión, se han identificado críticas a la falta de actualización de dicha regulación (prevista en los arts. 114-118 ROF), que cuenta ya con una dilatada vigencia y en cuya perfilación, no solo formal sino sustantiva, resultaría positivo incidir (extremo que contribuiría también a clarificar apartados tan importantes como el control por el órgano delegante de la actividad desarrolla-

da y, especialmente, la eventual imputabilidad de responsabilidades). Si bien pudiera considerarse, como decíamos, una materia más propia para un desarrollo reglamentario de la LBRL, podría considerarse la posibilidad de incluir una remisión expresa al mismo, apuntando su necesaria revisión y, al menos, los principios que habría de regir la misma.

Por último, en el presente apartado interesa abordar algún apunte final en relación con la regulación ofrecida por el Anteproyecto LBGAL en el capítulo de la *función directiva local*, el cual era identificado en el Libro Blanco como un ámbito de notable interés, capaz de añadir valor a la actuación y gestión municipal en virtud de una mayor especialización y eficacia. En este sentido, se comentaban con anterioridad las notas aportadas por el art. 58, en su intento por superar las escuetas referencias realizadas por el art. 130 LBRL y evitar un amplio reenvío al régimen dispuesto en el EBEP para el desempeño de estas funciones.

Antes de cualquier valoración, cabe tener en cuenta las impresiones recabadas por el éxito efectivo que la implantación de estas figuras está teniendo en el contexto de nuestra Administración local. Debe apreciarse, por una parte, que la propuesta de su implantación efectiva allí donde no existía experiencia previa, con frecuencia plantea muchas reticencias y recelo entre el funcionariado y demás personal dentro de las estructuras orgánicas preexistentes. Por otra parte, en aquellas estructuras donde estas funciones se hallaban integradas, se evidenciaban problemas que dificultaban la implantación de los controles de gestión que la propia dicción del artículo pretendía implantar: con frecuencia nos hallábamos ante unidades que venían funcionando con amplia autonomía (lo que dificultaba la implantación de los controles, supervisión y evaluación deseados por la propuesta reguladora) o que se hallaban asignadas a funcionarios locales, no pocas veces caracterizados en su designación no solo –o no tanto– por criterios de experiencia o capacitación técnica, sino por su afinidad y confianza política.

A la luz de estas circunstancias, probablemente interesaría que una eventual reforma insistiera en algunos de los aspectos ya apuntados por el citado art. 58 del Anteproyecto o que incluso los implementara en algunos puntos, en aras de consolidar la adecuada percepción de este tipo de cargos bajo los perfiles que la propia propuesta normativa pretende fomentar:

- Incidir en el apartado de la cualificación necesaria: cabría plantear la posibilidad de que la opción de que estos puestos sean desempeñados por funcionarios de carrera del Estado, de las comunidades autónomas o funcionarios de la Administración local con habilitación nacional adquiriera un carácter preferente (lo que ayudaría tanto a evitar la endogamia como a reafirmar su necesario perfil técnico y no político), e incidir, en el caso de profesionales privados, en la exigencia de una motivación cualificada.

- Implementar la importancia de los concretos mecanismos de control para la evaluación de su gestión: el apartado 3 del art. 58 exige que “en el acuerdo de nombramiento, que será motivado, se especificarán sus funciones y los objetivos de su gestión”, contenidos a los que podría añadirse la necesaria fijación de los concretos sistemas de control y evaluación que se practicarán sobre su gestión por parte del órgano delegante/competente (un factor que no solo aportaría mayor seguridad jurídica al seleccionado, sino que garantizaría la adecuada planificación de sus tareas y objetivos¹⁴, evidenciando su perfil técnico y facilitando el control de su actividad), extremo que también facilitaría el eventual control por parte del pleno.

4.2. Sobre la necesaria implementación de mecanismos de control del ejecutivo en el pleno: particular referencia al régimen aplicable al acceso a la información por parte de concejales y otros miembros de la corporación

Dentro de este apartado, tal y como se pone en evidencia en el más reciente Anteproyecto de reforma comentado más arriba (el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local de 2019), la regulación del acceso a la información por parte de los miembros de la corporación se articula como un elemento previo determinante para la efectividad de la función de control en sede del pleno municipal. Se trata, de hecho, de un apartado en el que se manifiestan muchas disfunciones en la praxis cotidiana del funcionamiento local, afectando a aspectos que trascienden incluso a los habituales problemas de demora y que se proyectan sobre las condiciones efectivas de dicho acceso (los espacios y medios en los que el mismo se lleva a cabo distan con frecuencia de ser mínimamente idóneos). Afloran aquí, con frecuencia, graves impedimentos que se intensifican proporcionalmente en función del cariz de la información solicitada (haciéndose muy complejo el acceso a la denominada *información elaborada*, casi sistemáticamente denegado, o incluso a la información ordinaria, donde aquel se condiciona inevitablemente a los ritmos administrativos que impone su elaboración, quedando disponible tan solo a la finalización de ejercicios o de períodos administrativamente marcados). La superación de estas disfunciones no se hallaba, además, ni de lejos favorecida desde una regulación jurídica que resultaba incluso menos garantista que la ofrecida a los propios ciudadanos en la normativa vigente en materia de transparencia.

¹⁴ Algo que se antoja complejo en una realidad como la local, donde la cultura de una planificación estratégica no se halla consolidada y resulta compleja por la inmediatez que con frecuencia exige la misma (*vid.*, en este sentido, Alonso Higuera, C. [2008]. La parlamentarización del sistema de gobierno local. Dirección política y directivos profesionales en el gobierno local. *Revista de Estudios Locales. CUNAL*, 113, 24).

Tal y como se expusiera más arriba, el derecho de acceso a la información por parte de los miembros de las corporaciones locales se halla regulado en el art. 77 LBRL con un contenido muy básico, limitado a cuanto sea preciso para el desarrollo de sus funciones y condicionado a autorización previa, cuya solicitud ha de ser resuelta motivadamente en un plazo máximo de 5 días. Por cuanto afecta a las propuestas de reforma planteadas desde el Anteproyecto de 2019, podríamos remitirnos a las oportunas apreciaciones que ya se volcaran al efecto en el informe realizado desde la Universidad de Barcelona bajo la coordinación del profesor Alfredo Galán Galán¹⁵, que aquí se suscriben plenamente. A la luz del mismo, y sin perjuicio de la identificación de aspectos positivamente valorables en la propuesta del Anteproyecto (como es el mantenimiento del silencio positivo que, en versiones anteriores, se sugirió invertir), proceden ciertas apreciaciones de mejora que intentan ser coherentes con las situaciones descritas más arriba:

- Oportunidad de operar una regulación para supuestos de acceso directo a la información. De hecho, el propio ROF¹⁶ y algunas normas autonómicas ya incluían previsiones al respecto (en este sentido, mantener una remisión abierta al derecho supletorio aplicable como la operada en la redacción que da el Anteproyecto al apartado 4 habría de entenderse como una opción positiva)¹⁷.
- Oportunidad para regular alguna responsabilidad que pueda derivarse de la obstrucción, pues, en efecto, aunque la misma se prevé de forma genérica en el apartado 1.º *in fine*¹⁸, no se concreta en su alcance sobre el causante. De hecho, podría plantearse no solo una mayor concreción en las consecuencias sancionadoras o disciplinarias de carácter personal, sino también una aproximación a las que pudieran afectar a la propia validez de los acuerdos afectados (con respecto a los cuales los concejales no pudieron obtener la debida información) o su impugnabilidad.

¹⁵ En documento titulado “Informe sobre la ‘propuesta de reforma urgente de la LRSAL’”, coordinado por el profesor Dr. Alfredo Galán Galán y con la participación de los profesores Dres. Tomás Font i Llovet, Marc Vilalta Reixach y Ricard Gracia Retortillo, fechado a 16 de diciembre de 2018 (*vid. especialmente pp. 47-59*).

¹⁶ El art. 15 ROF dispone que “los servicios administrativos locales estarán obligados a facilitar la información, sin necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizado, en los siguientes casos: a) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión, a la información propia de las mismas. b) Cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación, a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que forman parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal. c) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación a la información o documentación de la entidad local que sean de libre acceso para los ciudadanos”.

¹⁷ “4. En todas las cuestiones no reguladas específicamente en este artículo, será de aplicación al derecho de acceso a la información de los miembros de las entidades locales lo previsto en la normativa de transparencia que resulte de aplicación”.

¹⁸ “[...] incurriendo en la responsabilidad que corresponda quienes denieguen sin motivación el acceso a dicha información o inadmitan la solicitud fuera de los casos previstos en el párrafo siguiente”.

- Trazar unas garantías mínimas sobre las condiciones del acceso en lo referente a su forma y medios. Llama la atención que en la regulación propuesta en este apartado se omita cualquier referencia al soporte en el que se halla la información y aquel en el que se facilitará el acceso¹⁹, lo cual, en el marco ofrecido por la progresiva implantación y desarrollo de la e-administración, nos coloca nuevamente en un escenario de desigualdad entre las garantías que ofrece el ordenamiento para el común de los ciudadanos y la ofrecida para sus representantes en la Administración local (que, en este segundo caso, merecería, si cabe, de un tratamiento cualificado, aunque fuera de mínimos, en la normativa básica que nos ocupa).
- Revisar comparativamente los plazos otorgados para el acceso autorizado a la información y los previstos en el régimen de las sesiones. Resulta llamativo que el plazo máximo previsto para resolver una solicitud de acceso a información sea de 5 días hábiles y que, por otra parte, resulte factible convocar un pleno ordinario en un plazo mínimo de 2 días (si bien es cierto que en la convocatoria debe incorporarse la información y documentación que corresponda a cada uno de sus puntos, no está dicho que no pueda resultar necesario en algunos casos solicitar información ulterior, una acción para la cual la disparidad de plazos podría determinar un ejercicio imposible del derecho de acceso).
- Dada la trascendencia que presenta el capítulo del acceso a la información (y de su gestión en general) en un aspecto tan importante con es el control de la función ejecutiva, y dado que la última versión del Anteproyecto no prescindió de identificar algunos órganos complementarios de constitución obligatoria (art. 50, apartados 7.º y 8.º), un esquema orgánico que apostara por dar trascendencia a este elemento, en términos de transparencia y de garantía de la función de control que espera a los miembros que integran el pleno, podría haber contemplado la asistencia en el acceso a la información y su gestión centralizada como una de las materias que debieran justificar la existencia si no de un órgano específico, sí al menos de una concreta unidad administrativa (dependiendo siempre de la propia capacidad del ayuntamiento).

Por último, y siempre en el marco de cuanto afecta al ejercicio de la función de control del ejecutivo que espera al pleno, cabe dirigir la mirada a otro apartado en el que podría implementarse la regulación actual: el dedicado al régimen de las sesiones de dicho órgano.

En este apartado, tal y como se comentaba, el Anteproyecto incluyó, entre otras, una serie de modificaciones tendentes a incrementar la frecuencia temporal mínima de la

¹⁹ En su defecto, la única referencia viene dada por el contenido del art. 16 ROF.

convocatoria de plenos ordinarios, aspecto que, sin duda, incidiría en un seguimiento más cercano de la labor del ejecutivo, con el consiguiente impacto positivo en la incidencia de la labor de control del pleno. Sin embargo, podría destacarse algún aspecto de técnica legislativa que podría dar espacio a ciertas interpretaciones no deseadas: si estamos a la letra de lo dispuesto en el apartado f) del párrafo segundo del art. 50²⁰, aunque de la misma pueda inferirse que toda sesión plenaria ordinaria comporta una parte dedicada al control de los demás órganos de la entidad local, lo cierto es que en ningún punto de la redacción se especifica que la inclusión de dicha parte sea obligada. Si así pudiera interpretarse, la potestad de dictar el orden del día podría constituir una vía para bloquear la posibilidad de ejercer la función de control en determinadas sesiones, restando valor a todo esfuerzo por implementar la frecuencia de este tipo de sesiones.

Desde el entendimiento de que el control en sede parlamentaria no debe consistir exclusivamente en garantizar la posibilidad de que la oposición plantee ruegos, preguntas, interpelaciones y mociones, resultaría oportuno no solo hacer mención expresa a la obligatoriedad de que toda sesión ordinaria del pleno incluya una parte dedicada al control, sino que incluso pudieran apuntarse unas notas básicas referidas al contenido o estructura esencial que habría de presentar dicha parte.

²⁰ “Art. 50.2. f) En las sesiones plenarias ordinarias la parte dedicada al control de los demás órganos de la Entidad local deberá presentar sustantividad propia y diferenciada de la parte resolutive, debiéndose garantizar de forma efectiva en su funcionamiento y, en su caso, en su regulación, la participación de todos los grupos políticos en la formulación de ruegos, preguntas, interpelaciones y mociones. Los Estatutos locales deberán garantizar a todos los grupos el derecho a la presentación y a la discusión de un número mínimo de ruegos, preguntas, interpelaciones y mociones en cada sesión ordinaria”.

TABLA COMPARATIVA LBRL – ANTEPROYECTO LBGAL (2006-2007)

I. COMPARATIVA EN RELACIÓN CON LAS FUNCIONES RECONOCIDAS AL ALCALDE EN LA LBRL			
ANTEPROYECTO DE LEY BÁSICA DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL (2006)			
LBRL (versión consolidada)	ALCALDE En rojo: funciones no delegables En naranja: funciones únicamente delegables en consejo de gobierno	CONSEJO DE GOBIERNO En rojo: funciones no delegables	PLENO En rojo: funciones no delegables en comisiones
<p>COMPETENCIAS DEL ALCALDE</p> <p>En rojo: funciones no delegables</p> <p>■ Ámbitos competenciales transferidos por el Anteproyecto LBGAL al consejo de gobierno</p> <p>21.1.a) Dirigir el gobierno y la administración municipal.</p>	<p>52.1.c) Dirigir la política, el gobierno y la administración municipal, sin perjuicio de la acción colegiada de colaboración en la dirección política que, mediante el ejercicio de las funciones ejecutivas y administrativas que le son atribuidas por esta ley, realice el Consejo de Gobierno.</p> <p>SOLO DELEGABLE EN CONSEJO DE GOBIERNO MUNICIPAL</p> <p>52.1.d) Establecer directrices generales de la acción de gobierno municipal y asegurar su continuidad y fomentar la aplicación de la perspectiva de género en su fijación y desarrollo.</p> <p>52.1.l) Establecer mediante decretos la organización y estructura de la Administración municipal ejecutiva, en el marco de lo previsto en el estatuto municipal.</p>		
21.1.b) Representar al ayuntamiento.	52.1.a) Representar al municipio y al ayuntamiento.		
21.1.c) Convocar y presidir las sesiones del pleno, salvo los supuestos previstos en esta ley y en la legislación electoral general, de la junta de gobierno local, y de cualesquiera otros órganos municipales cuando así se establezca en disposición legal o reglamentaria, y decidir los empates con voto de calidad.	52.1.b) Convocar y presidir las sesiones del pleno, fijar el orden del día y decidir los empates con voto de calidad, salvo que por el estatuto municipal se haya regulado la existencia de un presidente de pleno. <p>52.1.e) Convocar y presidir el consejo de gobierno.</p>		

LBRL (versión consolidada)	ANTEPROYECTO DE LEY BÁSICA DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL (2006)		
21.1.d) Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales.			
21.1.e) Dictar bandos.	52.1.h) dictar bandos, decretos e instrucciones.		
21.1.f) El desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el presupuesto aprobado, disponer gastos dentro de los límites de su competencia, concertar operaciones de crédito , con exclusión de las contempladas en el artículo 158.5 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, siempre que aquellas estén previstas en el presupuesto y su importe acumulado dentro de cada ejercicio económico no supere el 10 por ciento de sus recursos ordinarios, salvo las de tesorería que le correspondrán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento no supere el 15 por ciento de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, ordenar pagos y rendir cuentas; todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.	52.1.ñ) La autorización y disposición de gastos en las materias de su competencia.		

LBRL (versión consolidada)	ANTEPROYECTO DE LEY BÁSICA DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL (2006)	
<p>21.1.g) Aprobar la oferta de empleo público de acuerdo con el presupuesto y la plantilla aprobados por el pleno, aprobar las bases de las pruebas para la selección del personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo y distribuir las retribuciones complementarias que no sean fijas y periódicas.</p>		<p>54.1.d) Las atribuciones ejecutivas y de gestión en todas las materias, tales como [...]: la planificación, selección y gestión de los recursos humanos en todos sus aspectos [...].</p> <p>NO DELEGABLES: la aprobación de la relación de puestos de trabajo, de las retribuciones del personal, de la oferta de empleo público, de la determinación del número y del régimen del personal eventual y de la separación del servicio de los funcionarios</p>
<p>21.1.h) Desempeñar la jefatura superior de todo el personal, y acordar su nombramiento y sanciones, incluida la separación del servicio de los funcionarios de la corporación y el despido del personal laboral, dando cuenta al pleno, en estos dos últimos casos, en la primera sesión que celebre. Esta atribución se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 99.1 y 3 de esta ley.</p>	<p>52.1.j) Ejercer la superior dirección del personal al servicio de la Administración municipal.</p>	<p>54.1.d) Las atribuciones ejecutivas y de gestión en todas las materias, tales como [...]: la planificación, selección y gestión de los recursos humanos en todos sus aspectos [...].</p> <p>NO DELEGABLES: la aprobación de la relación de puestos de trabajo, de las retribuciones del personal, de la oferta de empleo público, de la determinación del número y del régimen del personal eventual y de la separación del servicio de los funcionarios</p> <p>54.1.g) La designación de los órganos de dirección unipersonales y colegiados de los organismos autónomos y entidades públicas locales y de los miembros del consejo de administración y de los restantes órganos de dirección de las sociedades mercantiles locales de entre los concejales, empleados y directivos públicos y profesionales.</p>

LBRL (versión consolidada)	ANTEPROYECTO DE LEY BÁSICA DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL (2006)
<p>21.1.i) Ejercer la jefatura de la Policía Municipal.</p>	<p>52.1.k) La jefatura de la Policía Municipal. SOLO DELEGABLE EN CONSEJO DE GOBIERNO MUNICIPAL</p>
<p>21.1.j) Las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no expresamente atribuidas al pleno, así como la de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización. SOLO DELEGABLE EN JUNTA DE GOBIERNO LOCAL</p>	<p>54.1.c) La aprobación de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no atribuidos expresamente al pleno, así como los instrumentos de gestión urbanística y los proyectos de urbanización.</p>
<p>21.1.k) El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas y la defensa del ayuntamiento en las materias de su competencia, incluso cuando las hubiere delegado en otro órgano, y, en caso de urgencia, en materias de la competencia del pleno, en este supuesto dando cuenta al mismo en la primera sesión que celebre para su ratificación.</p>	<p>52.1.m) El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas en materia de su competencia y, en caso de urgencia, en materias de la competencia del pleno dando cuenta al mismo en la primera sesión que celebre para su ratificación.</p>
<p>21.1.l) La iniciativa para proponer al pleno la declaración de lesividad en materias de la competencia de la alcaldía.</p>	<p>52.1.n) Las facultades de revisión de oficio de sus propios actos.</p>
<p>21.1.m) Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al pleno.</p>	<p>52.1.i) Asumir la dirección y coordinación de las actuaciones previstas en los planes de protección civil de ámbito municipal y adoptar las medidas necesarias y adecuadas para la protección de personas y bienes en situaciones de emergencia, dando cuenta inmediata al pleno.</p> <p>r) La aprobación de los planes de protección civil de ámbito municipal.</p>

LBRL (versión consolidada)	ANTEPROYECTO DE LEY BÁSICA DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL (2006)		
<p>21.1.m) Sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos.</p>		<p>54.1.d) Las atribuciones ejecutivas y de gestión en todas las materias, tales como [...] el ejercicio de la potestad sancionadora [...].</p>	<p>54.1.d) <i>in fine</i>: El estatuto municipal podrá prever que [...] correspondan al pleno, cuando concurren específicas circunstancias sociales o económicas que impliquen una singular trascendencia para el municipio.</p>
<p>21.1.ñ) Las contrataciones y concesiones de toda clase cuando su importe no supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto ni, en cualquier caso, los seis millones de euros incluidas las de carácter plurianual, cuando su duración no sea superior a cuatro años, siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada: (Derogada 2007)</p>		<p>54.1.d) Las atribuciones ejecutivas y de gestión en todas las materias, tales como [...] las contrataciones y concesiones de toda clase [...].</p>	<p>54.1.d) <i>in fine</i>: El estatuto municipal podrá prever que [...] correspondan al pleno, cuando concurren específicas circunstancias sociales o económicas que impliquen una singular trascendencia para el municipio.</p>
<p>21.1.o) La aprobación de los proyectos de obras y de servicios cuando sea competente para su contratación o concesión y estén previstos en el presupuesto.</p>		<p>54.1.d) Las atribuciones ejecutivas y de gestión en todas las materias, tales como [...] la aprobación de los proyectos de obras y servicios [...].</p>	<p>54.1.d) <i>in fine</i>: El estatuto municipal podrá prever que [...] correspondan al pleno, cuando concurren específicas circunstancias sociales o económicas que impliquen una singular trascendencia para el municipio.</p>
<p>21.1.p) La adquisición de bienes y derechos cuando su valor no supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto ni los tres millones de euros, así como la enajenación del patrimonio que no supere el porcentaje ni la cuantía indicados en los siguientes supuestos: 1.º La de bienes inmuebles;</p>		<p>54.1.d) Las atribuciones ejecutivas y de gestión en todas las materias, tales como [...] la gestión patrimonial, en los supuestos que no estén atribuidos al Pleno [...].</p>	<p>54.1.d) <i>in fine</i>: El estatuto municipal podrá prever que [...] correspondan al pleno, cuando concurren específicas circunstancias sociales o económicas que impliquen una singular trascendencia para el municipio.</p>

LBRL (versión consolidada)	ANTEPROYECTO DE LEY BÁSICA DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL (2006)		
<p>siempre que esté prevista en el presupuesto. 2.º La de bienes muebles, salvo los declarados de valor histórico o artístico cuya enajenación no se encuentre prevista en el presupuesto. (Derogada 2007)</p>			
<p>21.1.q) El otorgamiento de las licencias, salvo que las leyes sectoriales lo atribuyan expresamente al pleno o a la junta de gobierno local.</p>		<p>54.1.d) Las atribuciones ejecutivas y de gestión en todas las materias, tales como la gestión y disciplina urbanística; la concesión de todo tipo de licencias [...].</p>	<p>54.1.d) <i>in fine</i>: El estatuto municipal podrá prever que [...] correspondan al pleno, cuando concurran específicas circunstancias sociales o económicas que impliquen una singular trascendencia para el municipio.</p>
<p>21.1.r) Ordenar la publicación, ejecución y hacer cumplir los acuerdos del ayuntamiento.</p>	<p>52.1.g) Ordenar la publicación, ejecución y cumplimiento de los acuerdos de los órganos ejecutivos del ayuntamiento.</p>		
<p>21.1.s) Las demás que expresamente le atribuyan las leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las comunidades autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales.</p>		<p>54.1.h) Las demás que le correspondan, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes. 3. Se entenderá que corresponden al consejo de gobierno local, y al alcalde cuando aquel no exista, todas las atribuciones ejecutivas no señaladas en los apartados anteriores, así como las atribuciones de tal naturaleza en cualquier materia que la legislación sectorial haya atribuido a cualquier otro órgano municipal. Estas atribuciones podrán delegarse o desconcentrarse en los términos del apartado anterior.</p>	
<p>21.2. Corresponde asimismo al alcalde el nombramiento de los tenientes de alcalde.</p>	<p>52.1.f) Nombrar y cesar a los tenientes de alcalde, a los miembros del consejo de gobierno y, en su caso, a los presidentes de los órganos territoriales desconcentrados.</p>		

II. COMPARATIVA EN RELACIÓN CON LAS FUNCIONES RECONOCIDAS AL PLENO EN LA LBRL

LBRL (versión consolidada)	ANTEPROYECTO DE LEY BÁSICA DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	PLENO
<p>COMPETENCIAS DEL PLENO</p> <p>En rojo: funciones no delegables en Comisiones</p> <p><input type="checkbox"/> Ámbitos competenciales transferidos por el Anteproyecto LBGAL al consejo de gobierno</p> <p><input type="checkbox"/> Ámbitos competenciales concurrentes pleno - consejo de gobierno en el Anteproyecto LBGAL</p>	<p>CONSEJO DE GOBIERNO</p> <p>En rojo: funciones no delegables</p>	<p>En rojo: funciones no delegables en comisiones</p>
<p>22.2.a) El control y la fiscalización de los órganos de gobierno.</p>		<p>51.2.a) El control y la fiscalización de los órganos de gobierno.</p> <p>51.2.v) El acceso a la información consolidada de las cuentas de los servicios públicos municipales, y en especial de los organismos públicos locales y las sociedades mercantiles de titularidad pública local.</p> <p>51.2.u) El nombramiento de los responsables de los medios de comunicación de titularidad municipal, garantizando la participación de los grupos municipales en sus órganos de representación.</p>
<p>22.2.b) Los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales; alteración del término municipal; creación o supresión de municipios y de las entidades a que se refiere el artículo 45; creación de órganos desconcentrados; alteración de la capitalidad del municipio y el cambio de nombre de este o de aquellas entidades y la adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo.</p>		<p>51.2.e) Los acuerdos relativos a la delimitación y alteración del término municipal; la creación o supresión de las entidades a que se refiere el artículo 6.2 de esta Ley; la alteración de la capitalidad del municipio y el cambio de denominación de este o de aquellas entidades.</p> <p>51.2.f) La adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo.</p> <p>51.2.g) Los acuerdos relativos a la participación en entes intermunicipales y consorcios.</p> <p>51.2.h) Los acuerdos relativos a la participación en organizaciones asociativas de entidades locales.</p>

LBRL (versión consolidada)	ANTEPROYECTO DE LEY BÁSICA DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL
<p>22.2.c) La aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística, así como los convenios que tengan por objeto la alteración de cualesquiera de dichos instrumentos.</p>	<p>51.2.k) La aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación, incluidos las permutas y los convenios, previstos en la legislación urbanística.</p>
<p>22.2.d) La aprobación del reglamento orgánico y de las ordenanzas.</p>	<p>51.2.c) La aprobación y modificación del estatuto municipal. 51.2.d) La aprobación y modificación de las ordenanzas municipales.</p>
<p>22.2.e) La determinación de los recursos propios de carácter tributario; la aprobación y modificación de los presupuestos, y la disposición de gastos en materia de su competencia y la aprobación de las cuentas; todo ello de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.</p>	<p>54.1.a) La aprobación de los proyectos de ordenanzas y del estatuto municipal. 54.1.b) La aprobación del proyecto de presupuestos. 54.1.e) La convalidación de créditos y la aprobación de todas las modificaciones presupuestarias, salvo las que se refieran a la concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito que se financien con anulación de otros créditos o mayores operaciones financieras de las previstas, que corresponden al pleno. 54.1.f) El establecimiento, modificación y supresión de precios públicos.</p>
<p>22.2.f) La aprobación de las formas de gestión de los servicios y de los expedientes de municipalización.</p>	<p>51.2.i) La determinación y regulación de los recursos propios de carácter tributario. 51.2.j) La aprobación de los presupuestos, la cuenta general, la plantilla de personal, así como la autorización de gastos en las materias de su competencia.</p>
<p>22.2.g) La aceptación de la delegación de competencias hecha por otras Administraciones públicas.</p>	<p>51.2.m) La creación de servicios públicos, la determinación de sus formas de gestión y la aprobación de las ordenanzas reguladoras del servicio. El acuerdo de creación de organismos públicos y de sociedades mercantiles para la gestión de los servicios de competencia municipal, y la aprobación de los expedientes de municipalización. 51.2.l) El traspaso de funciones o actividades a otras Administraciones públicas, así como la aceptación de las delegaciones o encomiendas de gestión realizadas por otras Administraciones, salvo que por ley se impongan obligatoriamente.</p>

LBRL (versión consolidada)	ANTEPROYECTO DE LEY BÁSICA DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL
<p>22.2.h) El planteamiento de conflictos de competencias a otras entidades locales y demás Administraciones públicas.</p>	<p>51.2.p) El planteamiento de conflictos de competencia a otras entidades locales y otras Administraciones públicas.</p>
<p>22.2.i) La aprobación de la plantilla de personal y de la relación de puestos de trabajo, la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios y el número y régimen del personal eventual.</p>	<p>51.2.j) La aprobación de los presupuestos, la cuenta general, la plantilla de personal, así como la autorización de gastos en las materias de su competencia.</p> <p>51.2.o) La determinación del número de cargos que podrán desempeñarse en régimen de dedicación exclusiva y parcial y del régimen retributivo de los miembros del pleno municipal, del alcalde o de la alcaldesa, de los miembros del consejo de gobierno y de los directivos públicos municipales. No obstante, cada grupo tendrá derecho a la dedicación exclusiva de un concejal como mínimo. Se garantizará en todo caso la dedicación exclusiva de un tercio de los concejales de cada grupo o fracción de tres en todos aquellos ayuntamientos de más de 10 000 habitantes.</p>
<p>22.2.j) El ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa de la corporación en materias de competencia plenaria.</p>	<p>51.2.ñ) El ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa jurídica del pleno en las materias de su competencia.</p>
<p>22.2.k) La declaración de lesividad de los actos del ayuntamiento.</p>	<p>51.2.n) Las facultades de revisión de oficio de sus propios actos y disposiciones de carácter general.</p>
<p>22.2.l) La alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público.</p>	<p>51.2.q) La alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público.</p>
<p>22.2.m) La concertación de las operaciones de crédito cuya cuantía acumulada, dentro de cada ejercicio económico, exceda del 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto -salvo las de tesorería, que le corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento supere el 15 por ciento de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior-, todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.</p>	<p>54.1.d) Las atribuciones ejecutivas y de gestión en todas las materias, tales como [...] la concertación de operaciones de crédito y el desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el presupuesto.</p> <p>54.1.e) La convalidación de créditos y la aprobación de todas las modificaciones presupuestarias, salvo las que se refieran a la concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito que se financien con anulación de otros créditos o mayores operaciones financieras de las previstas, que corresponden al pleno.</p>

LBRL (versión consolidada)	ANTEPROYECTO DE LEY BÁSICA DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL
<p>22.2.n) Las contrataciones y concesiones de toda clase cuando su importe supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto y, en cualquier caso, los seis millones de euros, así como los contratos y concesiones plurianuales cuando su duración sea superior a cuatro años y los plurianuales de menor duración cuando el importe acumulado de todas sus anualidades supere el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio y, en todo caso, cuando sea superior a la cuantía señalada en esta letra: (Derogada)</p>	<p>54.1.d) Las atribuciones ejecutivas y de gestión en todas las materias, tales como [...] las contrataciones y concesiones de toda clase [...].</p>
<p>22.2.ñ) La aprobación de los proyectos de obras y servicios cuando sea competente para su contratación o concesión, y cuando aún no estén previstos en los presupuestos.</p>	<p>54.1.d) Las atribuciones ejecutivas y de gestión en todas las materias, tales como [...] la aprobación de los proyectos de obras y servicios [...].</p>
<p>22.2.o) Las enajenaciones patrimoniales cuando su valor supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto y, en todo caso, las permutas de bienes inmuebles: (Derogada)</p>	<p>54.1.d) Las atribuciones ejecutivas y de gestión en todas las materias, tales como [...] la gestión patrimonial, en los supuestos que no estén atribuidos al pleno [...]. El estatuto municipal podrá prever que alguna o algunas de las funciones enumeradas en el párrafo anterior correspondan al pleno, cuando concurran específicas circunstancias sociales o económicas que impliquen una singular trascendencia para el municipio.</p>
<p>22.2.p) Aquellas otras que deban corresponder al pleno por exigir su aprobación una mayoría especial.</p>	
<p>22.2.q) Las demás que expresamente le confiarán las leyes.</p>	<p>51.2.x) Las demás que expresamente le confieren las leyes que, en ningún caso, podrán ser de naturaleza ejecutiva.</p>
<p>22.3. Corresponde, igualmente, al pleno la votación sobre la moción de censura al alcalde y sobre la cuestión de confianza planteada por el mismo, que serán públicas y se realizarán mediante llamamiento nominal en todo caso, y se regirá en todo su aspecto por lo dispuesto en la legislación electoral general.</p>	<p>51.2.b) La votación de la moción de censura al alcalde y de la cuestión de confianza planteada por este, que será pública y mediante llamamiento nominal en todo caso, y se regirá en todos sus aspectos por lo dispuesto en la legislación de régimen electoral general.</p>

Capítulo 7

La descentralización del Gobierno local y la participación ciudadana

Ramon Galindo Caldés
Universitat Oberta de Catalunya

1. Temas a considerar en este apartado

El art. 18.1 b) LBRL garantiza el derecho de los vecinos a participar en la gestión municipal, aunque la participación ciudadana en sentido estricto se contempla en los arts. 69 y ss. LBRL. Así, en el art. 69 se establece que “las Corporaciones locales facilitarán [...] la participación de todos los ciudadanos en la vida local”, con la limitación de que “las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la ley”. Por lo que se refiere a su traducción orgánica, el art. 70 bis.1 LBRL dispone lo siguiente: “Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales”. La adición del art. 70 bis LBRL por la LMMGL provocó en su día una “ola de reformas de reglamentos de participación ciudadana”¹, con la implementación de mecanismos de participación, tanto orgánicos como basados en procesos. Los municipios han llevado a cabo un gran número de iniciativas, bien a través del reglamento local o de otros instrumentos.

Aquí nos centramos, sin embargo, en dos temas que suelen englobarse dentro de la “descentralización” inframunicipal y la participación ciudadana. En primer lugar los distritos, que se regulan de forma explícita por la LBRL a través de la reforma operada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (LMMGL). Por otro las entidades de ámbito territorial inferior al municipio (EATIM), que han tenido como principal reforma la producida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL). El nexo de ambas fórmulas organizativas y la participación lo encontramos en el art. 24 LBRL, o más concretamente en la elección de la desconcentración como fórmula de “descentralización” inframunicipal –órganos de gestión desconcentrada en el caso de los distritos (art. 24.1 LBRL)– y “organización desconcentrada” en el caso de las EATIM de nueva creación (art. 24 bis)².

2. Los distritos

Cerca de un centenar de municipios han dividido su término municipal en distritos, a través de órganos desconcentrados o delegados. Sin entrar en una descripción de su

¹ Navarro (2021: 149).

² Se ha llegado a cuestionar en este sentido si existen diferencias sustanciales entre las EATIM y los distritos (Font i Llovet, 2016: 101).

tipología³, buena parte de ellos se han creado con posterioridad a la entrada en vigor de la LMMGL. La mayor parte de ellos de forma obligatoria –art. 128.1 LBRL– al acceder estos al régimen de municipios de gran población.

Los distritos del régimen general se han desarrollado a través de reglamentos locales específicos o reglamentos de participación ciudadana, basados bien en el art. 24 LBRL (órganos de gestión desconcentrada), a través de un régimen de carta –Madrid y Barcelona– o a través de su inclusión en el régimen especial de municipios de gran población (Título X LBRL). Me centraré en estos últimos, ya que representan la principal modificación normativa de la LBRL en las últimas dos décadas.

2.1. La regulación de los distritos en el nuevo Título X LBRL

La única modificación de la LBRL en lo que se refiere a los distritos es la adición de un nuevo Título X a la Ley. De forma no exhaustiva presenta los siguientes rasgos:

- a) *Ámbito de aplicación* (arts. 24.2, 121 LBRL). En este punto es donde encontramos uno de los primeros déficits, ya que el criterio de acceso al régimen de municipios de gran población no es siempre poblacional (letra c) –se incluyen capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas– y en ningún caso se tienen en cuenta las características urbanas o geográficas del municipio, ya que los criterios de la letra d) son tan vagos que son fácilmente justificables. Los municipios que acceden al régimen de gran población –obligatoria o voluntariamente– no lo hacen para posibilitar la adopción de los distritos –pueden hacerlo en todo caso de acuerdo con una fórmula desconcentrada del 24.1 LBRL u otras vías como la delegación–, sino por otras ventajas que supone el acceso al régimen especial.
- b) *Creación obligatoria de los distritos* (arts. 128.1). A pesar de que el acceso al régimen de municipios de gran población comporta la obligación de crear distritos, su efectividad es dudosa. Una década más tarde de la entrada en vigor de la reforma una parte de los municipios no los había creado y en ocasiones ni siquiera regulado a través de reglamento⁴. La mayor parte de los municipios que sí lo hicieron adoptaron estructuras más cercanas a los órganos de participación que a los órganos de gestión desconcentrada que impone la LBRL. Hay obligación legal, pero ausencia de consecuencias por su incumplimiento⁵. El resultado es una aplicación *descafei-*

³ Para su clasificación *vid.* Galindo Caldés (2014).

⁴ Galindo Caldés (2014).

⁵ La Sentencia 195/2011 del Juzgado Contencioso-Administrativo de Oviedo n.º 4, de 23 de mayo (ECLI:ES:JCA:2011:165), de forma indirecta, recuerda al Ayuntamiento de Oviedo la obligatoriedad

nada en el mejor de los casos, a excepción de los municipios que ya los habían creado anteriormente.

- c) *Regulación por reglamento orgánico.* La regulación de los distritos debe llevarse a cabo a través del reglamento local (arts. 123 c] y 128.2 LBRL). Un reglamento que debe tener carácter orgánico y con un contenido mínimo. Buena parte de los municipios que han regulado los distritos no lo hacen a través de un reglamento orgánico y en gran medida lo han hecho a través de reglamentos de participación ciudadana.
- d) *Los distritos como fórmula de gestión desconcentrada* (art. 128.1 LBRL). La LBRL ha optado de forma clara por la desconcentración como fórmula obligatoria para los distritos. Se establece además como la única forma de traslado competencial, aunque hay otras vías que se utilizan en la práctica, como la delegación.
- e) *Establecimiento de un porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios a gestionar por los distritos* (art. 128.2 LBRL). En este punto se produce una confusión sobre las funciones que deben realizar los distritos, ya que se identifican como niveles inframunicipales de representación y de participación políticas, pero también de prestación de servicios. La tendencia en los modelos más avanzados –por ejemplo, Barcelona– es separar la dimensión política y la de gestión, retener las funciones de gestión en manos de los concejales del Gobierno municipal (concejales de distrito) e incluso recentralizar algunas competencias en los servicios centrales por su especialización o en entes instrumentales. Es discutible el valor que aporta que un porcentaje determinado de los recursos se gestionen *por* los distritos si esa gestión la dirige un concejal del equipo de gobierno y de forma integrada en la estructura orgánica de los servicios centrales. Habría que plantearse si hay una diferencia sustancial en el caso de que existan en el municipio servicios gestionados por las oficinas de atención al ciudadano (AOC) en diferentes puntos de los municipios. El valor no está tanto en el volumen de presupuesto o servicios prestados directamente por los distritos como en la capacidad de influencia de los órganos de los distritos en la actuación del Gobierno municipal en el distrito o de la prestación de servicios municipales en el distrito.

2.2. ¿Hay debate sobre los distritos?

Tras la introducción del régimen de distritos del Título X LBRL la organización en distritos ha estado fuera de los debates sobre reforma del régimen local. En los casos en los

de la creación de los distritos, no solo su regulación a través del ROGA y ROPC.

que lo ha habido este ha sido de carácter local. Incluso aspectos que tuvieron su relevancia en su momento, como la elección directa de los miembros de los órganos de los distritos –especialmente en el caso de Barcelona– han pasado a un segundo plano.

El desarrollo más relevante de los distritos ha venido de la mano de los diferentes regímenes de carta, como en el caso de Barcelona –que regula los distritos en la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona⁶– y Madrid⁷. A pesar de estar sujetos al régimen de municipios de gran población, también se han aprobado leyes autonómicas que regulan regímenes especiales de capitalidad en los casos de Logroño, Mérida, Palma, Las Palmas de Gran Canaria, Santa Cruz de Tenerife, Pamplona, Santiago de Compostela y Zaragoza. Solo en los casos de Palma –arts. 27 y 36 Ley 23/2006, de 20 de diciembre– y Zaragoza –Ley 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón– se hace referencia a ellos. Aun así, no se han producido novedades importantes desde la reforma operada por la LMMGL.

2.3. Cuestiones pendientes y posibles soluciones

La obligatoriedad de los distritos reduce de forma significativa la potestad de autoorganización de los municipios sujetos al régimen especial (art. 4.1 a] LBRL) e incluso la autonomía local (art. 6 CEAL) –a pesar de que el TC ya se pronunció sobre esta cuestión en sentido contrario–. El problema más relevante es que la fórmula introducida por la LMMGL no es adecuada para la realidad que pretende regular, ya que identifica los distritos con los “municipios de gran población”. Es dudoso que buena parte de los municipios que se han acogido al régimen especial sean municipios de “gran población”, sino municipios de tamaño medio. Y también lo es que alcanzar un umbral de población determinado (175 000 en el caso de las capitales de provincia) implique la necesidad de la creación de distritos. Caso aparte son algunos de los supuestos del art. 121.1 c) y d) LBRL, en los que la creación de distritos no es necesaria. Los distritos no son necesariamente una necesidad de los municipios del régimen especial. El legislador optó por ligar régimen especial y distritos, aunque a la vista del rendimiento de esta fórmula convendría modificar el texto de la LBRL.

Una de las opciones es la *supresión* de los arts. 24.2, 121 y 128 LBRL. Es decir, el *régimen de distritos de la LBRL*, de forma que los municipios que deseen crear distritos puedan

⁶ El régimen de Barcelona también se ha regulado a través de una ley estatal, la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el régimen especial del municipio de Barcelona, aunque solo afecta a los distritos la posibilidad del recurso de alzada contra los actos dictados por los órganos del distrito (DF).

⁷ La Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid no regula los distritos, aunque sí los establece como obligatorios (art. 22).

seguir acogiendo al art. 24.1 LBRL y dejar su regulación al reglamento local. Sí podría mantenerse del actual redactado del art. 128.2 LBRL que la creación de los distritos y su regulación corresponden al pleno, en los términos y con el alcance previstos en el artículo 123, así como determinar que su organización deba establecerse en una norma de carácter orgánico.

Si se quiere *mantener una regulación sobre los distritos en la LBRL*, esta debe suponer un marco normativo mínimo para los municipios que los adopten, se llamen distritos o no. La denominación “distritos” tiene una connotación urbana que no se corresponde con la realidad en muchos casos. Hay algunas cuestiones que habría que plantearse:

- a) Hasta la reforma de la LMMGL este tipo de órganos se regulaba exclusivamente a través del art. 24 LBRL. Algunos municipios que han creado divisiones en distritos lo han hecho a través de órganos de gestión desconcentrada. Otros en cambio han optado por la delegación de funciones o por órganos de participación. Habría que considerar si la creación de órganos de gestión desconcentrada debe ser la única opción. Como hemos visto en numerosos casos la ley no se cumple en este aspecto.
- b) Como se ha dicho muchos de los municipios que acceden al régimen especial ven la creación de los distritos como un mal menor o una obligación formal, y actúan en consecuencia, creando distritos (o solo regulándolos) con poca relevancia. El simple sentido común hace recomendable la modificación del art. 128.1 LBRL, haciendo *no obligatoria la creación de distritos*. En lugar del “deberán crear distritos”, “podrán crear distritos”. Los municipios que quieren dividir su territorio en distritos, tienen una demanda ciudadana al respecto y quieren articular un modelo creíble ya lo han hecho, independientemente de la obligación del art. 128.1 LBRL.
- c) Si lo que se pretende es mantener un régimen de distritos, que garantice órganos mínimamente relevantes, este debería situarse en el capítulo de organización, en el art. 24 LBRL, y que sea accesible para los municipios que realmente tengan voluntad de implantarlos, independientemente de si pertenecen al régimen del Título X LBRL o no. Puede optarse por diferentes vías. Una primera, mantener el redactado del apartado 1 del art. 24 LBRL y suprimir el apartado 2, modificando como se ha indicado el art. 128.1 LBRL. Una segunda, modificar el apartado 2 e incluir un régimen potestativo para los distritos (o de forma más genérica “divisiones territoriales”), que garantice unas atribuciones y características mínimas.
- d) El nuevo redactado debería evitar la identificación entre política y gestión. La gestión municipal a través de una oficina de distrito implica una mayor “proximidad al ciudadano”, pero no necesariamente que esta se preste de acuerdo a sus necesidades y prioridades. En este sentido, la identificación entre “participación ciudadana”

y “órganos de gestión desconcentrada” es confusa y responde a la lógica de replicar el modelo del ayuntamiento como prestador de servicios a escala inframunicipal. ¿Tienen sentido los distritos como prestadores de servicios a escala submunicipal? En muchas ocasiones no. Sí lo tiene que los órganos representativos de los distritos tengan atribuidas competencias efectivas que les permitan influir en la prestación de los servicios municipales, independientemente de que existan oficinas de atención al ciudadano (AOC) en los distritos.

Si hay algo que nos muestra la aplicación del régimen de los distritos introducido por la LMMGL –y en general también los que lo han hecho a través del régimen común– es que existe por parte de los Gobiernos municipales una reticencia a que las funciones atribuidas a los órganos de los distritos sean relevantes, independientemente de la forma jurídica utilizada. Lo verdaderamente relevante es la voluntad política de que la división en distritos sea real y efectiva, y en general no lo es. Cuestión diferente es que difícilmente los Gobiernos municipales van a suprimir los distritos –porque sirven para poco–, por el coste político que ello supone. El texto de la LBRL en este sentido debería garantizar un marco mínimo que no obligue ni limite las posibilidades de los municipios de adaptarse a sus circunstancias.

3. Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio (EATIM)

Las entidades locales menores (ELM) han sido una de las formas de organización territorial inframunicipal a través de las cuales se han articulado los núcleos de población separados, generalmente aquellos que habían perdido su condición de municipio por procesos de agregación o fusión. Desde los años 80 se han creado más de un centenar por petición vecinal, a menudo por la imposibilidad de segregarse y crear un nuevo municipio. La LBRL simplemente establecía su condición de entidad local (arts. 3.2) y remitía al legislador autonómico para su regulación (art. 45)⁸, como así ha hecho. También una denominación común como EATIM⁹.

3.1. El intento fallido de supresión por la LRSAL

El principal cambio legislativo producido en la LBRL en lo que se refiere a las EATIM ha sido el provocado por la LRSAL en 2013. El Anteproyecto de Ley contemplaba la supre-

⁸ A pesar de que se establecían algunas reglas en el art. 45.2 LBRL, la STC 214/1989, de 21 de diciembre, declara parcialmente como no básico su contenido.

⁹ Tanto ELM como entidades municipales descentralizadas en Cataluña, entidades locales autónomas en Andalucía, concejos en Álava y Navarra y parroquias rurales en Asturias.

sión de todas las EATIM, con el argumento de la racionalización de la organización local y con el objetivo falaz de un enorme ahorro económico. Ante la frontal oposición del mundo local –y las objeciones del Consejo de Estado– la reforma operada por la LRSAL se limitó a eliminar las EATIM del listado de entidades locales del art. 3.2 LBRL –y por lo tanto de su condición de entidad local en la ley básica– y dejar sin contenido el art. 45 LBRL. En suma, se deroga la legislación básica estatal sobre las EATIM. Al mismo tiempo se añade un nuevo art. 24 bis en la LBRL, que pretende encajar este tipo de *entidades* como una forma de organización desconcentrada.

Por otra parte se introduce un nuevo art. 116 bis LBRL que establece que cuando las corporaciones locales incumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda pública o bien la regla de gasto, deberán formular un plan económico-financiero, que incluye la supresión de las EATIM: “Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad”.

Finalmente se establece un régimen transitorio en las disposiciones transitorias 4.^a y 5.^a LRSAL. En la primera se establece que las EATIM existentes mantienen su condición de entidad local (apdo. 1) siempre y cuando presenten sus cuentas en un año desde la entrada en vigor de la ley¹⁰. En caso contrario deberán disolverse (apdos. 2 y 3). En la segunda se garantiza la condición de entidad local de las entidades en proceso de constitución en el momento de aprobación de la LRSAL, regidas por la legislación autonómica.

En el momento inmediatamente posterior a la reforma (octubre de 2014) existían en España 3719 EATIM¹¹. Siete años más tarde –a finales de 2021 (17/12/2021)– su número es de 3683. El balance, por tanto, es de una reducción de 36 entidades, menos de un 1 % del total. Un resultado muy magro para el impacto pretendido por la LRSAL. Teniendo en cuenta que el grado de presentación de las cuentas en plazo es similar¹² al momento de la reforma –a pesar de los esfuerzos de asistencia en la presentación de las cuentas por muchas diputaciones–, habría que preguntarse no solo qué efectividad ha tenido la reforma, sino si se ha cumplido la previsión de la disposición transitoria 4.^a LRSAL.

¹⁰ El grado de cumplimiento en 2013 –el año de aprobación de la LRSAL– era del 46 % (Galán y Galindo, 2015: 71-72).

¹¹ Datos del Registro de Entidades Locales.

¹² El grado de cumplimiento actual de las EATIM, según el Tribunal de Cuentas (sin incluir Navarra y País Vasco), sigue siendo similar a día de hoy. La rendición en plazo en los años 2018, 2019 y 2020 fue del 51,5 %, 52,9 % y 47,1 % respectivamente, aumentando al 81,9 %, 76,7 % y 55,8 % respectivamente las entidades que finalmente han rendido cuentas, cifras sensiblemente inferiores al cumplimiento por parte del conjunto de entidades y solo superiores al de las mancomunidades. Datos extraídos de <https://www.rendiciondecuentas.es/es/observatorioderendicion/> (17 de diciembre de 2021).

3.2. Un régimen dual en suspenso

El intento de supresión de las EATIM fue muy criticado en su momento como desproporcionado¹³, y ha comportado un régimen jurídico *dual*. Las EATIM mantienen su régimen jurídico y su regulación a través de norma autonómica, pero pueden ser suprimidas en cualquier momento si se da alguno de los supuestos mencionados (arts. 116 *bis* 2 e] LBRL; DT 4.ª LRSAL). Por otro lado, se ha constituido un nuevo régimen del que desconocemos su alcance y que incluye aspectos tan discutibles como el condicionamiento para su creación de su eficiencia (art. 24 *bis* 3 LBRL).

Diferentes leyes autonómicas han regulado las EATIM, bajo denominaciones diferentes (ELM, EMD, entidades autónomas, concejos o parroquias). Todas ellas desarrollan la legislación básica contenida en los ya derogados preceptos de la LBRL antes de la reforma de la LRSAL. La evolución normativa ha sido escasa desde la LRSAL, limitándose a remisiones a la legislación vigente (Extremadura) o a aspectos menores (Comunidad Valenciana¹⁴, Álava).

En el caso extremeño, si bien la norma es previa a la LRSAL –Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores de Extremadura–, el legislador extremeño ha aprobado la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, en la que mantiene la consideración de “entidad local” para las ELM¹⁵.

Caso diferente es el de Andalucía. El régimen de las ELA está contenido en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA). La Administración andaluza ha dado un paso en la consolidación de las ELA con la aprobación del Decreto 156/2021, de 4 de mayo, por el que se regulan las Entidades Locales Autónomas de Andalucía. En su Exposición de Motivos se recuerda la situación en la que se encuentran tras la LRSAL, pero se afirma que “es preciso efectuar una clara apuesta por las entidades locales autónomas mediante una completa regulación de su régimen jurídico mediante una norma con rango de decreto”.

¹³ Entre otros Almeida Cerredá (2014: 24-25).

¹⁴ La Ley 5/2021, de 5 de noviembre, de la Generalitat, reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana, da un tratamiento igual a municipios y ELM. De hecho, en la cantidad a determinar por población “no se computarán los habitantes de las entidades locales menores en la población del municipio al que pertenezcan”.

¹⁵ La ley remite a la regulación de la ELM contenida en la Ley 17/2010 y muestra las pocas expectativas que el legislador extremeño ha puesto en ellas. Así, establece que es preceptivo informe de la Comisión de Garantías de la Autonomía Local sobre “La ley que regule las formas de constitución, organización, competencias, régimen jurídico y financiero de las entidades locales menores que sigan subsistiendo [...]”. Es más, en la posible fusión de los municipios de Bon Benito y Villanueva de la Serena en 2022 no se ha contemplado la creación de nuevas ELM, sino la desconcentración de servicios en los antiguos municipios.

3.3. Cuestiones pendientes y posibles soluciones

La justificación de la LRSAL respecto a las EATIM era suprimir el máximo número posible de ellas, objetivo que como hemos visto no ha conseguido. Por otro lado, pretendía que la organización inframunicipal se recondujera desde los entes personificados hacia la desconcentración. No disponemos de datos de cuántos órganos de gestión desconcentrada se han creado siguiendo el art. 24 bis LBRL, aunque aventuramos que pocos. El problema principal de la regulación de las EATIM en la LBRL es haber creado un tipo de entidad local “paralizado” en el tiempo, y ofrecer como alternativa un tipo de *ente* [sic] que no satisface a sus posibles destinatarios, sujeto además a una justificación de ser eficiente. Se trata de una solución que no aporta nada y que deja a las EATIM en una situación de permanente amenaza.

Ante ello se puede optar por dos soluciones. La primera de ellas, la disolución de todas ellas y su reconfiguración como órganos territoriales. No parece una solución factible, ni que fuera aceptada por sus destinatarios, ya que *degrada* estas entidades y modifica su naturaleza jurídica. La alternativa a través de órganos desconcentrados no parece tampoco una alternativa asumible por los afectados. La segunda, modificar su regulación en el art. 24 bis LBRL, limitándola a aquello que es imprescindible:

- a) Debería mantenerse la remisión de su regulación al legislador autonómico, pero sin condicionar si deben tener personalidad jurídica o no, y sin predeterminar qué fórmula organizativa es la más adecuada. Tiene por otra parte poco sentido que la LBRL indique qué denominación deben tener, ya que el legislador autonómico ya ha consolidado las diferentes denominaciones. El mayor margen para el legislador autonómico que supone la eliminación del art. 45 LBRL se ve acompañado por una condición –que no tenga personalidad jurídica– que se ha basado más en prejuicios que en razones fundadas. El legislador autonómico debería tener la libertad de regular las EATIM, con la naturaleza jurídica, denominación y competencias que considere, en función de las características de las entidades en tu territorio.
- b) En cualquier caso, debería mantenerse el contenido del segundo apartado del art. 24 bis LBRL.
- c) Debería eliminarse el contenido del tercer apartado del art. 24 bis LBRL, ya que restringe la potestad de autoorganización municipal e incluso dificulta la conversión de EATIM en órganos desconcentrados. No ha demostrado tener ninguna utilidad y debería suprimirse. Se trata además de una condición que no se exige a otros órganos desconcentrados y no hay una razón objetiva que justifique esta diferenciación.

Bibliografía

- ALMEIDA CERREDA, M. (2014). La planta local a pequeña escala: municipios y entidades locales menores. *Cuadernos de Derecho Local*, 35, 7-26.
- FONT I LLOVET, T. (2016). Los distritos en la organización municipal: descentralización y regeneración democrática. *Anuario de Derecho Municipal 2015*, 9, 97-122.
- GALÁN GALÁN, A. y GALINDO CALDÉS, R. (2015). Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio: estado de situación e impacto de la reforma local. En M. Almeida Cerredá, C. Tubertini y P. Costa Gonçalves (dirs.). *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa* (pp. 47-103). Cizur Menor: Civitas-Thomson Reuters.
- GALINDO CALDÉS, R. (2014). *La desconcentración territorial en los municipios: los distritos*. Granada: CEMCI.
- NAVARRO, C. (2021). Capítulo V. Participación ciudadana. En F. Velasco Caballero (dir.). *Tratado de Derecho Local* (pp. 143-164). Madrid: Marcial Pons.

Capítulo 8

El empleo público

María Antonia Arias Martínez
Universidade de Vigo

1. Objeto

El objeto de este trabajo es el empleo público local. Concretamente, las reformas y las propuestas de reforma que afectan a las distintas clases de personal al servicio de las entidades locales. Como es sabido, el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante TREBEP) clasifica en su Título II, bajo la rúbrica “Personal al servicio de las administraciones públicas”, a los empleados públicos en (i) funcionarios de carrera, (ii) funcionarios interinos, (iii) personal laboral (fijo, por tiempo indefinido o temporal) y (iv) personal eventual (Capítulo I, artículos 8 a 12). Además, en el Capítulo II del citado Título regula la figura del personal directivo profesional. Por lo tanto, de acuerdo con el TREBEP, dentro de la categoría “empleados públicos” se encuentran los funcionarios (de carrera, interinos y en prácticas), los laborales, el personal eventual y el personal directivo público profesional.

Por lo que se refiere al ámbito local este personal se integra, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), por “funcionarios de carrera, contratados en régimen de derecho laboral y personal eventual que desempeña puestos de confianza o asesoramiento especial”. A ellos hay que añadir los funcionarios interinos y el personal que ejerce la función directiva pública en el ámbito local. Por lo tanto, se abordará, a continuación, el estudio de las modificaciones realizadas y de las propuestas de reforma que afectan a la regulación contenida en la LBRL en relación con: (i) los funcionarios de carrera, centrándonos, exclusivamente, en los funcionarios con habilitación de carácter nacional (art 92 bis); (ii) el personal funcionario interino (art. 92.3); (iii) el personal eventual (art. 104 bis) y (iv) el personal directivo (art. 130 y art. 13 LBRL).

2. Reformas legislativas

En los últimos veinte años han sido varias las reformas legislativas que han afectado a la regulación del empleo público local. Cabe recordar que una de las características del sistema de fuentes que rige esta materia es, derivada de la pluralidad competencial, su complejidad. Tanto el Estado como las comunidades autónomas y los entes locales pueden desplegar sus potestades normativas en este ámbito. En este sentido, el artículo 3 del TREBEP dispone que el personal funcionario de la Administración local (funcionarios de carrera y funcionarios interinos) se rige por dos normas estatales (TREBEP y LBRL) y la correspondiente legislación autonómica, lo que, sin duda, confiere sustantividad propia a los funcionarios locales. Por otra parte, el artículo 92.1 de la LBRL, conforme a la redacción otorgada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y

sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL), establece la prelación normativa en la regulación de los funcionarios al servicio de la Administración local. Conforme a dicho precepto estos se rigen por la LBRL, supletoriamente por el EBEP (hoy TREBEP) y, finalmente, la restante legislación del Estado en materia de función pública y la legislación de las comunidades autónomas que, de acuerdo con el artículo 148 CE, desarrollen la legislación básica funcionarial. Como se sabe, tanto la potestad legislativa estatal como la autonómica se amparan en los títulos competenciales de régimen local y de empleo público, teniendo, ambos, carácter básico para el Estado. Así pues, aunque el foco de atención de este apartado se centra en la regulación del empleo público en la LBRL, veremos a continuación cómo la regulación de esta materia se ha visto modificada en los últimos veinte años de forma muy significativa no solo por leyes estatales de régimen local (como la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local y, especialmente, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local), sino también por la normativa específica dictada en materia de empleo público.

2.1. Modificaciones que afectan a los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional

La regulación de los funcionarios con habilitación de carácter nacional estaba recogida en los originarios artículos 98 y 99 de la LBRL hasta que la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP) opera, en virtud de su disposición adicional segunda, una descentralización autonómica de la regulación y de la gestión de los que denominó “funcionarios con habilitación de carácter estatal”. Se asignarán a las comunidades autónomas competencias esenciales del proceso de selección y provisión de puestos de trabajo y la potestad sancionadora sobre estos funcionarios. Por lo tanto, se reducen, de forma considerable, las competencias del Estado sobre los mismos.

Posteriormente, la LRSAL da un giro radical a esta regulación¹. Anula dicha distribución de competencias y devuelve al Estado las competencias sobre estos funcionarios. Con

¹ Conviene recordar que la razón esencial de la reforma acometida por la LRSAL fue adaptar la organización y el funcionamiento de las entidades locales a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficacia en el uso de los recursos públicos, tal como se expone de forma reiterada en el preámbulo de la citada norma. Por lo tanto, se debe tener en cuenta que se trata de una reforma derivada del proceso de ajuste estructural comprometido por España en el ámbito de la Unión Europea, cuya principal manifestación en el ordenamiento jurídico interno se encuentra, como es sabido, en el actual artículo 135 de la Constitución, conforme al cual deben ser interpretados muchos de sus preceptos y las normas que los desarrollan. La Administración local no podía quedar al margen de este trascendental proceso de reformas y, asimismo,

dicho fin se deroga la disposición adicional segunda del EBEP y se incluye en la LBRL un nuevo artículo 92 bis bajo el título: “Funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional”.

A partir de esta reforma ya no corresponde a las comunidades autónomas, sino al Gobierno central, regular, mediante real decreto, la creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo reservados de este tipo de funcionarios, así como sus especialidades en materia de situaciones administrativas y régimen disciplinario (artículo 92 bis.4 de la LBRL). También se atribuye al Estado, a través del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en lugar de a las comunidades autónomas, la aprobación de la oferta de empleo público y la selección, formación y habilitación de estos funcionarios, conforme a las bases y los programas aprobados reglamentariamente (artículo 92 bis.5 de la LBRL). Asimismo, corresponde igualmente al Gobierno en exclusiva, en contra de las previsiones del EBEP, la regulación de las especialidades de la provisión de puestos de trabajo de estos funcionarios (artículo 92 bis.6 de la LBRL). En fin, el Estado reasume también la competencia para incoar, tramitar y resolver los procedimientos disciplinarios por falta muy grave que puedan afectar a los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, y deja en manos de las corporaciones locales el ejercicio de las potestades disciplinarias solo en caso de faltas leves (artículo 92 bis.10 y 11 de la LBRL).

El desarrollo reglamentario de estas previsiones se hace efectivo en virtud del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, en cuyo preámbulo se señalan como sus principales objetivos los siguientes:

- Evitar los problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones hasta ahora existentes.
- Reforzar el papel de la Administración General del Estado en relación con los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, al asumir la selección, formación y habilitación de estos funcionarios, así como la asignación de un primer destino.

el sistema de empleo público tampoco. De hecho, este último fue, como es sabido, el que más directamente sufrió en casi toda Europa el impacto de las políticas de austeridad y reducción del gasto público llevadas a cabo por los respectivos Gobiernos y sus parlamentos en el marco del Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento. Me refiero a las medidas de reducción de retribuciones, la práctica congelación de las ofertas de empleo público y la aplicación de las medidas de despido colectivo en las Administraciones y entidades públicas, la ampliación de la jornada, la supresión o limitación de algunos permisos y otros derechos laborales o funcionales, el alargamiento de la edad de jubilación, etc. En este sentido, pueden verse los reales decretos leyes 3/2012, de 10 de febrero, y 20/2012, de 13 de julio; las leyes 2/2012, de 29 de junio, y 3/2012, de 6 de julio; las leyes de presupuestos generales del Estado de los últimos años, y la legislación complementaria del Estado y de las comunidades autónomas.

- Asimismo, reforzar y clarificar las funciones reservadas a los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, al entender que son básicas para el funcionamiento de las corporaciones locales, especialmente la función interventora, para lograr un control económico-presupuestario más riguroso, en el marco del desarrollo del artículo 213 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, lo que contribuirá a mejorar la toma de decisiones por los cargos electos en el ejercicio del mandato representativo que tienen encomendado constitucionalmente.
- Garantizar una mayor profesionalidad y eficacia en el ejercicio de las funciones reservadas.
- Permitir una gestión más eficaz y homogénea de este colectivo en todo el territorio nacional, dada la importancia de las funciones que desempeñan en las corporaciones locales, y su repercusión en el interés general.

La normativa autonómica vigente hasta el momento debe adaptarse a los cambios producidos, por la normativa básica, en el régimen jurídico de este personal funcionario. Así, por ejemplo, la Comunidad Valenciana ha aprobado, recientemente, el Decreto 92/2021, de 9 de julio, del Consell, de regulación del personal funcionario con habilitación de carácter nacional, derogando la normativa anterior.

Por lo que se refiere a los concursos de provisión de puestos, su ámbito territorial será siempre el estatal, ya se trate de concursos ordinarios o unitarios, mientras que el EBEP preveía que el de los primeros sería el de la comunidad autónoma de pertenencia de la plaza. Los concursos ordinarios serán convocados por la corporación local correspondiente, pero de conformidad con un modelo de convocatoria y unas bases comunes aprobadas por el Gobierno. A la Administración del Estado se atribuye también por la Ley la regulación de los méritos generales de los concursos, que ahora alcanzarán el 80 por ciento del total, más aún de lo que preveía el texto originario de la LBRL, que era del 65 por ciento. Las comunidades autónomas podrán ahora fijar méritos sobre sus especialidades de hasta el 15 por ciento, mientras que las corporaciones locales convocantes del concurso solo podrán determinar méritos específicos hasta un 5 por ciento del baremo, y no hasta el 25 por ciento que preveía el texto primitivo de la LBRL.

La nueva Ley mantiene, sin embargo, la posibilidad de provisión por el sistema de libre designación de los puestos reservados a los funcionarios con habilitación nacional, en términos muy similares a los del EBEP en cuanto a los supuestos en que procede. Se añaden ahora los puestos existentes en las áreas metropolitanas y en las ciudades de Ceuta y Melilla. Pero la autorización previa preceptiva para el nombramiento y cese de los inter-

ventores (no de los secretarios) por este sistema corresponderá en adelante en todo caso al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Por último, se respeta la actual competencia de las comunidades autónomas para proceder a los nombramientos provisionales de estos funcionarios, comisiones de servicios, acumulaciones, y nombramientos de personal interino y de personal accidental, pero de acuerdo con la normativa establecida por la Administración del Estado y no por la propia (artículo 92 bis.7 de la LBRL). Incluso la Ley fija algunos límites para los nombramientos provisionales, ya que no pueden recaer en quienes no lleven desempeñando su puesto de trabajo al menos dos años, salvo que sea en la misma entidad local o salvo que concurren circunstancias excepcionales de urgencia en la cobertura de un puesto, caso en que el nombramiento provisional se ha de aprobar por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

De todo este proceso de devolución al Estado de las competencias sobre el régimen de los funcionarios con habilitación de carácter nacional, queda excluida, sin embargo, la Comunidad Autónoma del País Vasco, en virtud de la disposición adicional segunda de la LBRL (apartados 7, 8 y 9), que ya existía con la misma finalidad en su redacción original, pero que ahora se modifica para ampliar incluso las competencias de las instituciones autonómicas. El nuevo texto legal dispone al efecto que “todas las facultades previstas respecto a dicho personal serán ostentadas por las instituciones competentes [del País Vasco], en los términos que establezca la normativa autonómica, incluyendo la facultad de convocar exclusivamente para su territorio los concursos para las plazas vacantes en el mismo, así como la facultad de nombramiento de los funcionarios, en dichos concursos”. En estos corresponde al Estado determinar méritos generales en el 65 por ciento del baremo, siendo los méritos de determinación autonómica del 30 por ciento y los específicos del 5 por ciento. Estas salvedades se entienden justificadas en base a la disposición adicional primera de la Constitución y al Estatuto de Autonomía del País Vasco.

2.2. Modificaciones que afectan al personal funcionario interino

En la actualidad la LBRL parte de la preferencia por el vínculo funcional o estatutario para desempeñar puestos de trabajo en la Administración local y sus organismos autónomos (art. 92.2 y 92.3). El artículo 92 de la LBRL había sido derogado en virtud de la disposición derogatoria única e) del EBEP. La LRSAL lo recupera y lo incluye en la LBRL con el texto actual. La redacción originaria del artículo 92.2 reservaba a funcionarios públicos tan solo ciertas funciones en el ámbito de la Administración local, lo que impulsó de forma importante el empleo laboral en la Administración local, alcanzando un porcentaje muy superior al de otras Administraciones.

Conforme al tenor literal del vigente apartado 2.º del artículo 92, con carácter general, los puestos de trabajo en la Administración local y sus organismos autónomos serán desempeñados por personal funcionario. Esta fórmula, sin embargo, no ha impedido seguir contratando personal laboral –fijo o temporal– y funcionarios interinos para muchos puestos de trabajo cuando las entidades laborales lo estimaron conveniente. De hecho, en la actualidad, el número de contratados laborales supera el de funcionarios en el ámbito local. De acuerdo con los datos disponibles en el Registro Central de Personal, a fecha de enero de 2021, el sector público de la Administración local contaba con un total de 579 680 efectivos, de los cuales 189 627 eran funcionarios de carrera, 314 301 personal laboral y 75 752 otro personal².

Por lo que se refiere a los *funcionarios interinos*, objeto central de análisis en este apartado del informe, se encuentran regulados en el artículo 10 del TREBEP, cuya redacción, cabe recordar, ha sido modificada por la Ley 20/2021, de 28 de diciembre de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, con el fin de reforzar el carácter temporal de la figura del personal interino, aclarar los procedimientos de acceso a dicha condición, objetivar las causas de su cese e implantar un régimen de responsabilidades que constituya un mecanismo eficaz para disuadir la utilización fraudulenta de esta categoría de funcionario público.

Conforme al citado precepto los funcionarios interinos son definidos como los que, por razones expresamente justificadas de *necesidad y urgencia*, son nombrados como tales con carácter temporal para el desempeño de *funciones propias de funcionarios de carrera*, cuando se dé alguna de las circunstancias enumeradas en dicho precepto. No obstante, el problema fundamental es que una parte significativa de este personal interino se mantiene durante mucho tiempo en esa condición, no se convocan o tardan en convocarse los procesos de selección para cubrir las plazas correspondientes mediante funcionarios de carrera, lo que lleva a dudar de la supuesta urgencia y provisionalidad en la que se apoya su nombramiento. Esto ha llevado a un incremento importante del volumen de funcionarios interinos en algunas Administraciones, como la local, y más concretamente en las grandes corporaciones.

Hay que tener en cuenta que los funcionarios interinos, al igual que los de carrera, se vinculan a la Administración mediante un nombramiento, y su relación es estatutaria y sometida al derecho administrativo. La diferencia con el funcionario de carrera está fundamentalmente en la temporalidad de la prestación de sus servicios, ya que prácticamente en todo lo demás le será aplicable el régimen general de los funcionarios de carrera. Así, el artículo 9.2 del TREBEP señala que “el ejercicio de las funciones que

² https://www.mptfp.gob.es/gl/dam/es/portal/funcionpublica/funcion-publica/rcp/boletines/Boletines/200701_Boletin_julio_2021.pdf.

impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los *funcionarios públicos*, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca”. Por lo tanto, el TREBEP reserva a los funcionarios públicos, sin distinguir entre funcionarios de carrera o interinos, el ejercicio de las potestades públicas y la salvaguarda de los intereses generales.

Sin embargo, el nombramiento de funcionarios interinos en el ámbito de la Administración local para la realización de dichas funciones fue objeto de controversia derivada de la realización de una interpretación literal y sin matices de lo dispuesto en el artículo 92.3 de la LBRL. Este precepto dispone que “corresponde exclusivamente a los *funcionarios de carrera* al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función”.

Si nos ceñimos al tenor textual del precepto transcrito, las funciones que implican ejercicio de autoridad están expresamente reservadas a los *funcionarios de carrera* en el ámbito de la Administración local. Sin embargo, es práctica habitual y necesaria el nombramiento temporal de funcionarios interinos para hacer frente a necesidades puntuales de personal o para la sustitución de aquellos. Dichos nombramientos en el ámbito local dieron lugar a pronunciamientos judiciales contradictorios.

El Tribunal Supremo venía realizando una exégesis teleológica del apartado 3.º del artículo 92 de la LBRL, de tal manera que no contradijera el contenido del artículo 9.2 del EBEP. Sin embargo, en su STS 828/2019, de 14 de junio, cambia la interpretación y opta por el principio de especialidad de la ley, entendiéndolo que si el legislador básico local ha decidido atribuir al “funcionario de carrera” el ejercicio de potestades públicas se ha de interpretar en términos restrictivos. Así, en este pronunciamiento el Tribunal Supremo entendió que las Administraciones locales no podían nombrar policías locales interinos para ejercer funciones de autoridad tras la modificación introducida en la redacción de este precepto por la LRSAL, que, como se ha señalado, establece la reserva de funciones de autoridad, exclusivamente, a los “funcionarios de carrera”. Dice el Tribunal Supremo (TS) lo siguiente:

“A la vista de lo argumentando en el fundamento anterior ninguna duda había respecto a que existía ya una reserva legal respecto a los puestos de policía local que debían ser cubiertos por funcionarios, por lo que la inclusión en el 2013 en la

Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local del término 'de carrera' da a entender una mayor restricción al concepto con las diferencias más arriba señaladas entre el apartado 1 y el tercero del art. 92 LBRL.

Así la pura literalidad de la nueva redacción del art. 92.3 LBRL confiere cobertura a la interpretación de la Sala de Bilbao modificándose, por razón del cambio legislativo, el criterio sostenido en la STS de 12 de febrero de 1999, casación en interés de ley 5635/1998.

En consecuencia, tras la modificación del art.92.3 LBRL por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre no resulta ajustado a derecho el nombramiento de agentes de la Policía Local en régimen de interinidad, dada la regulación especial de la norma frente al carácter general sentado en el apartado 1 con remisión al EBEP”.

Este pronunciamiento supuso un gran impacto en los ayuntamientos españoles porque impedía el nombramiento como funcionarios interinos de policías locales para hacer frente a necesidades urgentes de carácter temporal. Aunque la sentencia se refería solo a la Policía Local, la misma argumentación limitativa resultaba perfectamente extrapolable a las demás funciones reservadas y, de modo especial, al colectivo de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

Tres meses más tarde el Tribunal Constitucional (TC), en su Sentencia 106/2019, de 19 de septiembre, se aparta y desdice al TS mediante una interpretación integradora y armónica de la legislación básica de régimen local y de la legislación básica sobre empleo público, que le lleva a concluir que los policías locales pueden ser nombrados como funcionarios interinos para realizar las funciones de autoridad que desempeñan los policías de carrera cuando concurra alguno de los supuestos habilitantes que prevé el artículo 10.1 del TREBEP. Se pronuncia el TC en los siguientes términos:

“En la interpretación del art. 92 LBRL a los efectos de este proceso constitucional, debe tenerse presente que, en el seno de la Ley reguladora de las bases de régimen local, la expresión 'funcionarios de carrera' se utiliza como equivalente a la de funcionario público, sin exclusión de los interinos. Así resulta del art. 89, que abre su título VII dedicado al 'personal al servicio de las entidades locales', y que no ha sido modificado ni por la Ley del estatuto básico del empleado público de 2007 ni por la Ley 27/2013, que dice: 'El personal al servicio de las Entidades locales estará integrado por funcionarios de carrera, contratados en régimen de derecho laboral y personal eventual que desempeña puestos de confianza o asesoramiento especial". Y también de la rúbrica del capítulo II de ese título, en que se inserta este art. 92 es "Disposiciones comunes a los funcionarios de carrera".

Ninguna de estas referencias específicas a los funcionarios 'de carrera' ha sido interpretada nunca, desde la entrada en vigor de la Ley reguladora de las bases de régimen local en 1985, como una expresa prohibición de nombramiento de funcionarios interinos en la administración local. Al contrario, esta clase de personal

ha seguido existiendo y a ellos se refiere, por ejemplo, el art. 128.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRLBRL), que la Ley 27/2013, de la que procede la redacción del controvertido art. 92 LBRL, ha modificado cuando ha querido hacerlo para adaptarlo a sus líneas generales (disposición final primera, que modificó el art. 97.2 TRLBRL)”.

Por otra parte, la amplitud de las funciones reservadas en este artículo 92 a los “funcionarios de carrera”, que incluye no solo las señaladas en el artículo 9.2 TREBEP, sino en general todas aquellas que lo precisen “para la mejor garantía de objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función” (art. 92.3 *in fine*), implicaría que una interpretación del mismo como norma prohibitiva del nombramiento de funcionarios interinos para todas esas funciones reservadas impediría no solo el nombramiento de funcionarios interinos para los cuerpos de Policía Local, sino en general para cualquier cuerpo o escala de las entidades que integran la Administración local, aunque esos cuerpos no ejerzan funciones de las estrictamente reservadas a funcionarios en el art. 9.2 TRLEEP (FJ 9).

En definitiva, como señala el TC, una reforma de tanta importancia y trascendencia para el funcionamiento ordinario de los entes que integran la Administración local (municipios, provincias e islas –arts. 140 y 141 CE–, pero también comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios –art. 3 LBRL–) debería venir precedida de informes en la elaboración del anteproyecto de ley, de un amplio debate en la tramitación parlamentaria del proyecto y de disposiciones de derecho transitorio para las vacantes cubiertas por funcionarios interinos en la fecha de entrada en vigor de la reforma. Y debería plasmarse en una norma más clara y terminante que una escueta mención a los “funcionarios de carrera” como la del art. 92.3 LBRL, una mención que como queda dicho puede explicarse sistemáticamente por la equiparación general de los “funcionarios de carrera” con los funcionarios públicos, sin excluir a los interinos, propia de la Ley reguladora de las bases de régimen local.

La LBRL no contiene referencias al personal funcionario interino y el TRRL únicamente se refiere al mismo, de forma específica, con el fin de impedir su nombramiento para ocupar plazas que no se hayan incluido en la oferta de empleo público salvo que se trate de vacantes producidas tras su aprobación. Esta previsión se veía complementada por la contenida en el apartado cuarto del artículo 10 del TREBEP (en la redacción previa a la otorgada por la Ley 20/2021, de 28 de diciembre), que permitía que en caso de no poder incluir las vacantes en la oferta de empleo correspondiente al ejercicio en que se produce su nombramiento se incluyese en la siguiente. En la actualidad, tras la nueva redacción de dicho apartado por la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, se prevé que transcurri-

dos tres años desde el nombramiento del personal funcionario interino debe producirse el fin de la relación de interinidad, y la vacante solo podrá ser ocupada por personal funcionario de carrera, salvo que el correspondiente proceso selectivo quede desierto, en cuyo caso se podrá efectuar otro nombramiento de personal funcionario interino. Únicamente se prevé la posibilidad de que el personal funcionario interino permanezca en la plaza que ocupa temporalmente, si se ha publicado la correspondiente convocatoria dentro del plazo de los tres años, a contar desde la fecha del nombramiento del funcionario interino, y sea resuelta conforme a los plazos establecidos en el artículo 70 del TREBEP. En este supuesto podrá permanecer hasta la resolución de la convocatoria, sin que su cese dé lugar a compensación económica.

Por otra parte, la citada Ley 20/2021 brinda a los municipios la posibilidad de que encomienden la selección del personal funcionario interino y personal laboral temporal a las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares, entes supramunicipales u órganos equivalentes en las comunidades autónomas uniprovinciales. Finalizado el proceso selectivo, la autoridad competente de la entidad local nombrará o contratará, según proceda, a los candidatos que hayan superado el proceso selectivo.

De acuerdo con el sistema de fuentes en materia de empleo público local previsto en el artículo 92 de la LBRL, parece conveniente aprovechar el empuje de las últimas reformas que la regulación del régimen jurídico de la figura del interino ha experimentado, para incluir en la LBRL una disposición que establezca las normas básicas relativas a su selección, nombramiento y cese y, asimismo, introducir el régimen de responsabilidades para el supuesto de que se desconozca la naturaleza temporal que caracteriza al personal funcionario interino.

2.3. Modificaciones que afectan al personal eventual

De acuerdo con el artículo 12 del TREBEP, el personal eventual es aquel que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, solo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin. Por lo tanto, de acuerdo con el tenor literal del precepto, sus funciones quedan limitadas a prestar asesoramiento especial a las autoridades de las que depende su nombramiento. Esto significa que no puede realizar ni tareas burocráticas ni de cualquier otro tipo que se inserten en la actividad habitual y ordinaria de la Administración en la que se integre, ni tampoco se le puede encomendar la realización de tareas coyunturales que respondan a necesidades temporales. En el ámbito local, el artículo 89 de la LBRL incluye al personal eventual como personal al servicio de las entidades locales, y, en el apartado primero del artículo 90, se determina su inclusión en la plantilla de

plazas³. *A posteriori*, se encuentra regulado en sus artículos 104 y 104 bis. Se atribuye al pleno de la corporación la competencia para determinar, al comienzo de cada mandato, el número, características y retribuciones de este tipo de personal. Estas determinaciones solo podrán modificarse con motivo de la aprobación de los presupuestos anuales. En los municipios sujetos al Título X de la LBRL esta competencia se atribuye de forma indelegable a la junta de gobierno local (artículo 127.1.h), y en el País Vasco a los órganos forales de los territorios históricos vascos (disposición adicional segunda).

Hay que tener en cuenta que la existencia de personal eventual en el seno de las Administraciones públicas no es cuestionable tal como declara el informe elaborado en el año 2005 por la Comisión para el estudio y preparación del EBEP. Ahora bien, el citado Informe también ponía de manifiesto la preocupación que suscita el incremento notable del porcentaje de eventuales sobre el conjunto de empleados en algunas Administraciones públicas, en especial, las locales, en las que ha sido la forma habitual de reclutar personal directivo (dejando ahora al margen el nuevo régimen de los municipios de gran población).

Con el fin de contener el número de puestos de personal eventual ocupados por trabajadores no permanentes o de confianza en el ámbito local, el artículo 1.28 de la LRSAL incluye en la LBRL un nuevo artículo 104 bis. En el mismo se distinguen siete tramos poblacionales fijando para cada uno el número máximo de puestos de trabajo de personal eventual que los ayuntamientos pueden incluir en sus plantillas (apartado 1). El tope máximo en diputaciones provinciales se establece por referencia a la escala anterior (apartado 2, primer inciso). Para los cabildos y consejos insulares, se establece específicamente que el número máximo “no podrá exceder de lo que resulte de aplicar el siguiente criterio: en las islas con más de 800.000 habitantes, se reduce en 2 respecto al número actual de miembros de Cabildo, y, en las de menos de 800.000 habitantes, el 60 por 100 de los cargos electos en cada Cabildo o Consejo Insular” (apartado 2, segundo inciso). Teniendo en cuenta que este personal está pensado para funciones de confianza y apoyo directo a los cargos representativos, el Informe de la Comisión de Expertos que preparó el EBEP llamó la atención sobre la necesidad de que las leyes que lo desarrollaran contuvieran ese tipo de límites, para que el margen de discrecionalidad de los gobernantes no fuera prácticamente ilimitado y para evitar abusos.

³ Cabe aclarar que, aunque el artículo 90.1 alude a puestos de trabajo, el personal eventual no desempeña ninguno de los previstos en la relación de puestos de trabajo, ya que aquí únicamente constan los puestos relacionados con las funciones permanentes que se desarrollan en la entidad por el personal funcionario y laboral, y al ser la temporalidad una nota característica del personal eventual, es en la plantilla donde se materializa su existencia.

Si bien esta previsión es valorada positivamente, cabe alertar sobre la amplitud de los límites establecidos en el apartado 1.º del artículo 104 bis. En este sentido llama la atención el número de puestos de trabajo que pueden ser ocupados por personal eventual en los municipios de más de 75 000 habitantes, en los que puede llegar a alcanzar varias decenas, ya que puede coincidir con el número de concejales (art. 104 bis f). Y, asimismo, también parece excesiva la previsión en relación con los municipios de más de 500 000 habitantes, en donde el personal eventual puede alcanzar el 0,7 por ciento de la plantilla de la entidad (art. 104 bis g).

A pesar de ello, la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, añade un nuevo párrafo a la letra g) del apartado 1 del artículo 104.bis, con el siguiente tenor: “Estos Ayuntamientos, si lo fueran del Municipio de mayor población dentro de un Área Metropolitana, podrán incluir en sus plantillas un número adicional de puestos de trabajo de personal eventual, que no podrá exceder del siguiente número: Seis, si el Municipio tiene una población entre 500.000 y 1.000.000 de habitantes. Doce, si el Municipio tiene una población entre 1.000.001 y 1.500.000 habitantes. Dieciocho, si el Municipio tiene una población de más de 1.500.000 habitantes”. En definitiva, se incrementa el número máximo de puestos de trabajo que pueden ser ocupados por personal eventual en dichos ayuntamientos, de modo que serán la normativa de la comunidad autónoma y, en su caso, el reglamento orgánico del ente local los que deberán concretar dentro de los márgenes previstos el número de puestos que pueden ser ocupados por dicho personal.

Para el “resto de Entidades Locales o de sus organismos autónomos” se prohibía directamente que sus plantillas incorporasen puestos de trabajo cuya cobertura correspondiera a personal eventual (apartado 3). Por otra parte, el personal eventual de ayuntamientos, diputaciones, cabildos y consejos insulares tendría “que asignarse siempre a los servicios generales de las Entidades Locales en cuya plantilla aparezca consignado”; la asignación “con carácter funcional” a otros servicios o departamentos cabría “solo excepcionalmente”, si “así lo reflejare expresamente” el “reglamento orgánico” (apartado 4). Ambos mandatos, dirigidos a limitar el número de personal eventual en las corporaciones locales, se declaran inconstitucionales y nulos en virtud de la STC 54/2017, de 11 de mayo, al considerar que se trata de reglas que penetran de lleno en la organización interna de las corporaciones locales, estableciendo un criterio unívoco que no admite las adaptaciones que pudieran resultar del ejercicio del poder local de autoorganización y de las competencias autonómicas en materia de régimen local. Se pronuncia el TC en los siguientes términos:

“El artículo 104 bis, apartados 1 y 2, LBRL contiene directrices tendentes a la reducción de los puestos de empleados eventuales o de confianza sin vulnerar la autonomía local constitucionalmente garantizada ni las competencias autonómicas;

establece topes máximos, en función de la población, que en todo caso permiten a las corporaciones locales contar con personal eventual.

En cambio, los apartados 3 y 4 de ese artículo establecen, no ya topes cuantitativos, sino prohibiciones taxativas y condiciones cualitativas que inciden sobre el personal eventual de todas las corporaciones locales, incluidas las no necesarias. Por un lado, imponen que trabaje 'exclusivamente en los servicios generales' de la entidad local, prohibiendo así, con carácter general, su asignación 'con carácter funcional' a otros servicios o departamentos (art. 104 bis, apartado 4, LBRL). Por otro, prohíben directamente al 'resto de Entidades Locales o de sus organismos dependientes', incluyendo, por tanto, a las comarcas, que cuenten con este tipo de personal (art. 104 bis, apartado 3, LBRL). La prohibición de que 'el resto de Entidades Locales o de sus organismos dependientes' cuente con personal eventual se inserta en un ámbito donde el alcance de la legislación básica debe ser más limitado, no solo por referirse a cuestiones de organización local, sino también por afectar a 'entidades locales no necesarias o contingentes' (p. ej., comarcas). Estas entidades están dotadas de 'un fuerte grado de interiorización autonómica', sin que les alcance directamente la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 140 CE), provincial (art. 141.2 CE) e insular (art. 141.4 CE) [STC 214/1989, FFJJ 4 b) y 15 a) y, últimamente, STC 41/2016, FJ 5]. Estos entes 'entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas que dispongan de la correspondiente competencia' [SSTC 214/1989, FJ 4 b), y 41/2016, FJ 5].

Procede, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados 3 y 4 del artículo 104 bis LBRL, introducido por el artículo 1.28 de la Ley 27/2013, y desestimar la impugnación en todo lo demás" (FJ 4b).

Finalmente, es loable, en atención tanto al principio de transparencia como al de control, que se ordene publicar cada seis meses el número de puestos de trabajo reservados a personal eventual en la sede electrónica de la corporación y en el boletín oficial de la provincia o de la comunidad autónoma (apartado 5) y, asimismo, que se establezca el deber del presidente de la corporación de informar trimestralmente al pleno del cumplimiento de las previsiones recogidas en este artículo (apartado 6).

2.4. Modificaciones que afectan al personal directivo

El artículo 13 del TREBEP define en su apartado primero al personal directivo como aquel que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración. Esto implica que para que exista personal directivo es preciso que previamente se reconozca el

carácter directivo de determinadas funciones. Sin embargo, el TREBEP no ofrece ninguna indicación o criterio que nos permita delimitar dichas funciones.

Por otra parte, el TREBEP remite al Gobierno y a los órganos de gobierno de las comunidades autónomas el establecimiento, en desarrollo de este Estatuto, del régimen jurídico específico del personal directivo, con la obligación de atender a las siguientes mandatos: (i) que su designación atienda a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se lleve a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia; (ii) que se someta a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados; (iii) excluido de la obligación de someter a negociación colectiva sus condiciones de empleo y, finalmente, (iv) sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección, cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral.

Por lo que se refiere a la regulación de este personal en el ámbito local, cabe señalar que el TS ha tenido ocasión de pronunciarse en casación sobre la habilitación normativa, contenida en el citado precepto, para el desarrollo de la regulación del personal directivo de las entidades locales y de sus entes instrumentales, concluyendo el alto tribunal que en el artículo 13 del TREBEP no hay una reserva de ley del Estado ni de las comunidades autónomas. No obstante, a su juicio:

“es igualmente, manifiesto que tampoco se encuentra en él ninguna atribución a los entes locales y sí al Estado, concretamente al Gobierno, y a las Comunidades Autónomas para regular el régimen jurídico específico de este personal directivo y los criterios para determinar su condición dentro del respeto a los principios enunciados por el propio precepto. Por otro lado, la existencia en el Estatuto Básico de previsiones expresas sobre el personal directivo y esa habilitación normativa al Gobierno y a las Comunidades Autónomas, ponen de relieve la importancia que el legislador estatal otorga a que ese régimen esté dotado de suficiente homogeneidad. De ahí que tenga su sentido que limite la atribución de dicha facultad al Gobierno y a las Comunidades Autónomas. No sólo no es irrazonable esa decisión legislativa sino plenamente coherente con el objetivo de dotar a la regulación del personal directivo de las Administraciones Públicas, también del de las corporaciones locales, de la homogeneidad precisa a partir de los criterios sentados expresamente por el artículo 13”⁴.

En definitiva, de acuerdo con este pronunciamiento del TS, el artículo 13 del TREBEP no habilita a los entes locales para regular el régimen jurídico de su personal directivo y

⁴ STS 4148/2019, de 17 de diciembre (Id Cendoj: 28079130042019100376).

dependen de la normativa de desarrollo del TREBEP aprobada por sus respectivas comunidades autónomas. En la actualidad, prácticamente todas las leyes de función pública autonómica recogen y desarrollan las previsiones contenidas en el citado precepto, siendo sus mandatos de obligada observancia para las entidades locales situadas en el ámbito de aplicación de dichas normas autonómicas⁵. Cabe destacar, por su especificidad para el ámbito local, la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euzkadi y la regulación que contiene de los directivos locales, en la que se incluyen concepto, funciones, régimen jurídico y procedimiento de designación.

Con la regulación del régimen de organización de los municipios de gran población, en virtud de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, se hace referencia expresa a los puestos directivos en el seno de la Administración municipal por vez primera en la LBRL⁶. A este respecto, el apartado primero, letra B), y el apartado segundo de su artículo 130 contienen una enumeración de los órganos directivos municipales.

Posteriormente, incide en el panorama directivo local la regulación básica contenida en el citado artículo 13 del EBEP y también la disposición adicional novena de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, en virtud de la cual se incluye en la LBRL la definición de personal directivo recogida en su actual disposición adicional decimoquinta, bajo la rúbrica: "Régimen de incompatibilidades y declaraciones de actividades y bienes de los Directivos locales y otro personal al servicio de las Entidades locales". De acuerdo con su tenor literal, tendrán la consideración de personal directivo "los titulares de órganos que ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales". Cabe comprobar cómo se focaliza la actuación del personal directivo en las funciones de gestión o ejecución de carácter superior. No se refiere el precepto a las funciones de decisión que, se entiende, quedan reservadas a los órganos de gobierno de la entidad local. No obstante, al personal directivo le corresponderá, a través de su función de asesoramiento, orientar la resolución de los órganos de decisión y, posteriormente, poner en marcha las actuaciones necesarias para lograr los fines perseguidos por el órgano decisor.

También son reseñables las novedades puntuales que introduce en esta materia la LRSAL. Por un lado, la disposición adicional duodécima de la LBRL modificada por el

⁵ Sirva, a modo de ejemplo, la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia (arts. 33 a 36).

⁶ También las leyes singulares aprobadas para Barcelona (Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona) y Madrid (Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid) hacen referencia a los puestos directivos.

artículo 1.37 de la LRSAL establece límites retributivos precisos para el personal directivo de las entidades locales, incluidos los consorcios, organismos, sociedades y fundaciones que integran el sector público local. Estas retribuciones se componen de una parte básica y otra complementaria, que pueden incluir un complemento variable de productividad, e inclusive en especie. En ningún caso pueden superar las cuantías máximas que se determinen en las leyes de presupuestos generales del Estado.

Por otro lado, se incluye un nuevo artículo 32 bis en la LBRL bajo la rúbrica: "Personal Directivo de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares", en donde se determinan por primera vez reglas específicas para el nombramiento de personal directivo de las diputaciones provinciales, los cabildos y los consejos insulares, nombramiento que debe efectuarse de acuerdo con criterios de competencia profesional y experiencia, exclusivamente entre funcionarios de carrera del subgrupo A1 de cualquier Administración, salvo que el reglamento orgánico correspondiente exceptúe el requisito de tener esa condición funcional, en atención a las características específicas de las funciones del cuerpo directivo. Esta misma regla se mantiene en el artículo 130.3 de la LBRL, que se refiere al nombramiento de coordinadores generales y directivos generales como personal directivo de los municipios de gran población.

Por lo tanto, prima también el criterio de funcionarización de estos puestos directivos, si bien el requisito puede ser excepcionado por el reglamento orgánico municipal. Para evitar un empleo abusivo no justificado de esta posibilidad sería necesario que la propia LBRL en ambos preceptos exigiese motivación suficiente para la aplicación de la citada excepción en el nombramiento del personal directivo.

Finalmente, cabe concluir, teniendo en cuenta la regulación contenida al respecto en el TREBEP y en la legislación de desarrollo, que la determinación del régimen jurídico correspondiente al personal directivo todavía no está cerrada, sino que, por el contrario, adolece de una regulación detallada. En el ámbito local, esta deficiente ordenación se podría enmendar mediante la inclusión en la LBRL de una ordenación básica específica para los directivos locales.

3. Documentos prelegislativos relativos a proyectos no aprobados

Versión final del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local (julio 2005). En consonancia con la necesidad de efectuar una profunda reflexión sobre el papel de los Gobiernos locales en la España del siglo XXI puesta de manifiesto en el texto de la Orden APU/2648/2004, de 27 de julio, por la que se constituye la Comisión para la elaboración

de Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local, la versión final del mismo refleja el estudio de la situación del Gobierno local alrededor de tres grandes ejes: las competencias, los niveles intermedios de gobierno, y por último, la organización y el funcionamiento. No obstante, queda al margen de este documento el abordaje del estudio de los problemas y posibles soluciones que afectaban al empleo público en el ámbito local. Tampoco se hace referencia alguna a la regulación del empleo público local en el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local (versión 2006). Sin embargo, el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local (versión 2007) incluye una disposición adicional novena bajo el título: "Régimen del personal de las entidades locales", en la que establece que este personal se rige de acuerdo con lo dispuesto en la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, y, frente a la versión del 2006, incluye en el Capítulo I (organización local) del Título IV (sistema de gobierno local) un nuevo artículo 58 regulando los directivos locales:

1. Es personal directivo local el que desarrolla funciones directivas profesionales en la Administración local. Cada Entidad Local deberá determinar, en su Estatuto local, qué puestos de su organización podrán revestir este carácter, correspondiendo su concreta creación al Consejo de Gobierno.
2. Corresponde a los órganos directivos locales desarrollar y ejecutar los planes de actuación y decisiones adoptadas por los órganos ejecutivos de dirección política y administrativa competentes. En particular, les corresponde el impulso de la ejecución de las decisiones adoptadas por los órganos políticos, la planificación y coordinación de actividades, evaluación y propuesta de innovación y mejora en relación con los servicios y actividades de su ámbito competencial, sin perjuicio de las funciones específicas que se les deleguen por los órganos de gobierno locales o se les atribuyan como propias.
3. Su designación corresponderá al Consejo de Gobierno atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia y mediante procedimientos que garanticen el mérito, la capacidad y la publicidad, entre funcionarios o funcionarias públicos del Grupo A y titulados o tituladas superiores, si no pertenecen a la función pública. En el acuerdo de nombramiento, que será motivado, se especificarán sus funciones y los objetivos de su gestión.
4. El personal directivo estará sujeto, en el desarrollo de sus cometidos, a evaluación por la Entidad local con arreglo a criterios de eficacia y eficiencia, cumplimiento de la legalidad, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados. La evaluación deberá reflejarse en sus condiciones retributivas. Su cese estará vinculado al resultado de su gestión.
5. La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo local no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva.

6. El personal directivo local que ejerza funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales de la Administración local será, en todo caso, funcionario público.
7. En los pequeños y medianos municipios, las funciones directivas de carácter gerencial podrán ser asumidas por los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional que desempeñen los puestos a ellos reservados, conforme a lo que determine la normativa autonómica.
8. Cuando el personal directivo local tenga la condición de funcionario o funcionaria, permanecerá en la situación de servicio activo en su respectivo Cuerpo o Escala.
9. Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.
10. Los titulares de los órganos directivos quedan sometidos al régimen de incompatibilidades establecido en la ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones públicas, y en otras normas estatales o autonómicas que resulten de aplicación. No obstante, les serán de aplicación las limitaciones al ejercicio de actividades privadas establecidas en el artículo 8 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, en los términos en que establece el artículo 63.3 de esta Ley. 52 A estos efectos, tendrán la consideración de personal directivo los titulares de órganos que ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales.
11. El personal directivo local deberá formular declaración sobre causas de posible incompatibilidad y cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos; sobre sus bienes patrimoniales y participación en sociedades, y de los impuestos sobre la Renta, Patrimonio y Sociedades, en los términos previstos en el artículo 64 de esta Ley”.

Esta completa regulación del personal directivo no se ha incluido, como es sabido, en la LBRL. Si bien algunos aspectos se encuentran hoy recogidos en el artículo 13 del EBEP, en donde, como hemos visto, se regula con carácter básico el personal directivo profesional, una buena parte de su regulación no se contempla actualmente ni en este ni en otro texto legal.

Anteproyecto de Ley de 2019 de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. En relación con la cuestión que nos ocupa, este texto propone la inclusión de una nueva disposición adicional decimosexta, con el fin de re-

gular el ejercicio de las funciones públicas necesarias en las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio. De acuerdo con su tenor literal:

“El ejercicio de las funciones públicas necesarias de secretaría, de control y de fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y de contabilidad, en las entidades de ámbito territorial inferior al municipio que sean entidades locales, consideradas reservadas por el artículo 92. bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, se ejercerá de la forma que se establezca en la normativa autonómica que les sea de aplicación.

En su defecto, se podrán ejercer por el funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional de la Corporación a la que pertenezca la entidad de ámbito territorial inferior al municipio, por funcionario de la Corporación, por los servicios de Asistencia de la Diputación Provincial o en defecto de los anteriores, por cualquier funcionario con capacitación suficiente.

Asimismo, se podrán crear puesto o puestos reservados en la entidad local de ámbito territorial inferior al municipio de forma independiente para el ejercicio de las citadas funciones reservadas, que deberán clasificarse por la Comunidad Autónoma respectiva”.

Con esta previsión se pretende solventar las dificultades derivadas de la regulación contenida al respecto en la disposición adicional quinta del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

Hay que tener en cuenta que el problema con los habilitados nacionales es el déficit de personal para ocupar las plazas, sobre todo en territorios con mayor despoblación. Existen 8518 puestos reservados a personal funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional (7694 puestos obligatorios), mientras que el número de efectivos de la escala en servicio activo es de 5202. Situación que se verá agravada por el envejecimiento de la plantilla (casi la mitad de los efectivos en activo tiene más de 55 años).

4. Propuesta de reforma: Libro Verde 2011

La pretensión del Libro Verde es llevar a cabo un estudio sobre los Gobiernos locales intermedios y, en particular, sobre las diputaciones provinciales. Se trata de un informe en el que se pone de manifiesto la necesidad de replantearse en términos estratégicos la reforma de diversas materias e instituciones que atañen a la regulación de los Gobiernos locales. Por lo que se refiere al empleo público, el informe pone el acento en:

- 1.- El hecho de que la mayor parte de las funciones directivas están, en un amplio abanico de diputaciones provinciales, desempeñadas por funcionarios con habilitación de carácter estatal, debido, fundamentalmente, al hecho de que el legislador básico estatal de 2003 había dejado fuera del Título X de la LBRL a las diputaciones provinciales. Este déficit regulatorio se corrige, sin embargo, con la incorporación del art. 32 bis a la LBRL, al disponer que el nombramiento del personal directivo que, en su caso, hubiera en las diputaciones, los cabildos y los consejos insulares deberá efectuarse de acuerdo a criterios de competencia profesional y experiencia, entre funcionarios de carrera del Estado, de las comunidades autónomas, de las entidades locales o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1.
- 2.- La necesidad de reducir el elevado número de personal eventual con el que cuentan algunas diputaciones provinciales tanto por razones de gasto público como por motivos de ejemplaridad pública y austeridad en una época compleja en el plano del gasto público. En este aspecto, ya se ha señalado que la LRSAL ha establecido ciertos límites mediante la inclusión de un nuevo artículo 104 bis en la LBRL, conforme al cual se prevé, en su apartado segundo, lo siguiente: “El número de puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual en las Diputaciones provinciales será el mismo que el del tramo correspondiente a la Corporación del Municipio más poblado de su Provincia. En el caso de los Consejos y Cabildos insulares, no podrá exceder de lo que resulte de aplicar el siguiente criterio: en las islas con más de 800.000 habitantes, se reduce en 2 respecto al número actual de miembros de cabildo, y, en las de menos de 800.000 habitantes, el 60% de los cargos electos en cada Cabildo o Consejo Insular”.
- 3.- El deber de las diputaciones provinciales de implantar la figura del directivo público profesional a través del ejercicio de sus potestades normativas en materia de organización. Sin embargo, en relación con esta cuestión ya hemos apuntado que el TS, en su Sentencia de 16 de diciembre, manifiesta que esa facultad normativa queda limitada, en aras de dotar a dicha figura de suficiente homogeneidad, al Gobierno y a las comunidades autónomas.
- 4.- La necesidad de reformar la legislación básica de régimen local con el fin de permitir al presidente de la diputación y, en su caso, a la junta de gobierno la facultad de delegar sus competencias ejecutivas en el personal directivo. En los municipios de gran población la LBRL reconoce esta facultad a los alcaldes y junta de gobierno local. Los expertos consideran que, dada la inevitable dedicación a tiempo parcial que tienen los miembros del Gobierno provincial, este debe disponer de una estructura profesional de dirección pública con importantes atribuciones delegadas.

5. Cuestiones pendientes y posibles soluciones

De acuerdo con el análisis realizado en los apartados previos y teniendo en cuenta que, conforme al tenor literal del artículo 92 de la LBRL, esta norma tiene, en las cuestiones referentes al empleo público local, preferencia aplicativa sobre el TREBEP, se detallan a continuación algunas de las cuestiones pendientes de regulación en la LBRL:

- **Habilitados nacionales:** Se ha llevado a cabo la centralización del régimen de los funcionarios de Administración local con habilitación nacional, en garantía de la mayor independencia de estos últimos funcionarios, particularmente de quienes ejercen funciones de intervención. Subsisten, sin embargo, algunas normas contradictorias con este último objetivo, en particular la posibilidad de provisión por libre designación de algunos puestos de trabajo asignados a estos funcionarios.
- **Personal funcionario interino:** Aprovechar el empuje de las últimas reformas que la regulación del régimen jurídico de la figura del interino ha experimentado, para incluir en la LBRL una disposición que establezca las normas básicas relativas a su selección, nombramiento y cese, y, asimismo, introducir el régimen de responsabilidades para el supuesto de que se desconozca la naturaleza temporal que caracteriza al personal funcionario interino.
- **Personal funcionario interino:** Introducir en la legislación básica estatal de régimen local un cambio normativo coincidente con la legislación básica funcionarial, estableciendo la reserva de las funciones de autoridad para los “funcionarios públicos”, sin concretar en la figura del funcionario de carrera. Razones de seguridad jurídica así lo exigen, especialmente en el ámbito de los cuerpos de Policía Local.
- **Personal directivo:** Necesidad de exigir justificación o motivación suficiente para excepcionar, en virtud del reglamento orgánico municipal, la condición de funcionario al titular del órgano directivo. A semejanza de lo previsto en el artículo 66 de la Ley 40/2015, podría incluirse la siguiente previsión: “debiendo motivarse mediante memoria razonada la concurrencia de las especiales características que justifiquen esa circunstancia excepcional”.
- **Personal directivo:** Sería necesario valorar la conveniencia de incluir un nuevo artículo en la LBRL con un contenido similar al artículo 58, arriba transcrito, del Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local (versión 2007).
- **Personal eventual:** Posibilidad de concretar en la LBRL si una misma plaza de plantilla destinada y dotada económicamente para ser ocupada por personal eventual

puede ser ocupada por dos o más personas a tiempo parcial y con percibo proporcional de las retribuciones asociadas al desempeño efectivo de sus funciones.

- Personal eventual: Valorar la posibilidad de establecer topes cuantitativos para determinar el número de puestos de personal eventual ocupados por trabajadores no permanentes o de confianza en las entidades locales y los organismos autónomos no mencionados en el artículo 104bis, tras la declaración de inconstitucionalidad de sus apartados 3 y 4.

Bibliografía

- BARRACHINA ANDRÉS, A. M.^a (2022). *Todo Administración Local: Empleo público*. Madrid: Wolters Kluwer.
- CANTERO MARTÍNEZ, J. (2014). Reforma local y función pública. El nuevo régimen de los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional. En T. Quintana López (dir.). *La reforma del régimen local*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2020). El ejercicio de funciones de autoridad por funcionarios interinos (a propósito de la jurisprudencia sobre la policía local). *REALA*, 14.
 - (coord.). (2021). *Continuidad versus transformación: ¿qué función pública necesita España?* Madrid: INAP.
- CASTILLO BLANCO, F. A. (2011). El empleo público local: situación actual y perspectivas. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Extra 13.
- DOMINGO ZABALLOS, M. J. (2014). El empleo público local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (II): el personal eventual. En M. J. Domingo Zaballo (coord.). *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*. Cizur Menor: Aranzadi.
- FUENTETAJA PASTOR, J. (2013). La función pública local: asignatura pendiente de la autonomía local. *RAP*, 191.
- (2015). Función pública local y reforma local. *Cuadernos de Derecho Local*, 37.
 - (2020a). El funcionario interino: entre la temporalidad y la estabilidad. *Documentación Administrativa*, 7.
 - (2020b). Función pública local. En M. Lora-Tamayo Vallvé (dir.). *Manual de Derecho Local* (4.^a ed.). Madrid: Iustel.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2009). *El personal directivo en la Administración local*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- LÓPEZ BENÍTEZ, M. (2014). Autonomía e independencia funcional de los funcionarios con habilitación de carácter nacional en la nueva regulación establecida por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. En J. Fuentetaja Pas-

tor (dir.). *La función pública local: del Estatuto Básico a la Ley de Reforma Local de 2013*. Cizur Menor: Aranzadi.

MELLADO RUIZ, L. (2015). La situación del personal al servicio de la Administración local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Extraordinario.

PALOMAR OLMEDA, A. (2008). Funcionarios con habilitación de carácter estatal (Disposición Adicional Segunda). En S. del Rey Guanter (dir.). *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*. Madrid: La Ley.

– (2016). Últimas tendencias jurisprudenciales en materia de empleo público en el ámbito local. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 10.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (2014). El impacto de la reforma de la Administración local en el empleo público. *Anuario del Gobierno Local 2013*.

– (2021). *Derecho de la Función Pública*. Madrid: Tecnos.

Capítulo 9

Las competencias locales

Anabelén Casares Marcos
Universidad de León

1. Objeto: artículos 25 a 27 (Capítulo III, “Competencias”, del Título II, “El Municipio”) y 36 a 38 (Capítulo II, “Competencias”, del Título III, “La Provincia”) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local

El objeto de análisis de estas páginas es el ámbito competencial local, ciñéndose, en concreto, a las diversas reformas legislativas y propuestas de modificación efectuadas en relación con el posible reconocimiento de una cláusula general de competencias al amparo de la autonomía local constitucionalmente garantizada, la taxonomía de competencias locales admitida y regulada por nuestro ordenamiento jurídico y los ámbitos mínimos de competencias encomendados a las Administraciones locales municipal y provincial.

2. Reformas legislativas

El artículo 137 de la Constitución Española de 1978 (en adelante CE) organiza territorialmente el Estado en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan, reconociendo, además, a todas estas entidades “autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

Si bien ha de evaluarse positivamente la constitucionalización de la autonomía local, en cuanto supone liberar a nuestras Administraciones locales de su tradicional tutela jurídica y política por instancias superiores, y, en especial, de eventuales controles de oportunidad autonómicos o, en su caso, estatales, el enunciado del precepto abre el debate acerca del alcance de la autonomía local constitucionalizada. No en vano, a diferencia del régimen constitucional dispuesto para las nuevas comunidades autónomas que pudieran llegar a constituirse, la Constitución no define un ámbito competencial propio para municipios y provincias, los poderes que ostentan o los controles de legalidad a que pudieran, en su caso, quedar sujetos, ni define siquiera qué aspectos deben ser considerados esenciales en relación con la autonomía que les confiere, esto es, qué elementos básicos forman parte necesariamente de la autonomía local, con qué límites cuenta o cómo se garantiza su respeto y repara, en última instancia, su posible contravención.

La Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, ratificada por España a través de instrumento de 20 de enero de 1988, aporta, en cambio, en el enunciado de su artículo 3, un concepto expreso de autonomía local y algunas precisiones acerca de su ejercicio:

“1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

2. Este derecho se ejerce por asambleas o consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la Ley”.

Su artículo 4 realiza, por lo demás, ciertas precisiones acerca de su enunciado, interesando especialmente a estos efectos su apartado 2, conforme al que “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”. Es más, su apartado 3 dispone de forma expresa que “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”.

En todo caso, a diferencia de estas previsiones de la Carta Europea, nuestra Constitución regula de forma muy escueta la Administración local. A los principios generales de la organización territorial del Estado que sancionan sus artículos 137 a 139, esto es, autonomía, solidaridad e igualdad de derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado sin que quepa obstaculizar la libertad de circulación y establecimiento de personas o de circulación de bienes, se suman, además, las previsiones específicas que establecen al efecto los artículos 140 a 142 en relación con las distintas clases de entes locales y la suficiencia financiera de sus Haciendas. La concisión del enunciado constitucional, sumamente indeterminado e impreciso, erige la determinación del ámbito competencial local en una cuestión particularmente compleja en cuanto el silencio constitucional al respecto no equivale a una ausencia completa de salvaguardia y tutela.

Así lo sostiene tempranamente el Tribunal Constitucional al extender a la autonomía local el manto protector de la garantía institucional, que habrá de asegurar no solo la existencia en sí de la citada autonomía, sino, de forma más precisa, la imposición de eventuales límites al legislador sobre la base de su reconocimiento constitucional, aun cuando la Carta Magna no asegure un contenido competencial concreto a la Administración local, sino tan solo, de forma más amplia e indeterminada, la preservación de su autonomía de forma reconocible.

2.1. Artículo 137 CE y jurisprudencia constitucional sobre el alcance de la autonomía local que garantiza

Resulta meridianamente clara al respecto la Sentencia 32/1981, de 28 de julio, cuando afirma, en su FJ 3, que “el orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indispensable por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se defiende al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de éstas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace”¹.

La asunción de la doctrina alemana de la *Einrichtungsgarantien*², incorporada a nuestro ordenamiento jurídico a través de esta Sentencia del Tribunal Constitucional, que aplica la noción de la garantía institucional a la definición del contenido de la autonomía local³, obedece a una finalidad eminentemente protectora, en el propósito patente del intérprete constitucional por dotar de una salvaguardia más intensa a ciertas insti-

¹ Doctrina que reitera, entre otras muchas, en sus sentencias 38/1983, de 16 de mayo, FJ 6; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9; 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2; 51/2004, de 13 de abril, FJ 9; 83/2005, de 7 de abril, FJ 7; 252/2005, de 11 de octubre, FJ 4; 240/2006, de 20 de julio, FJ 7; 103/2013, de 25 de abril, FJ 5 b); y 105/2019, de 19 de septiembre, FJ 4.

² El origen de esta doctrina se remonta, en el ámbito jurídico alemán, a los años 20 del siglo pasado y, en concreto, a los interrogantes planteados por la Constitución de Weimar respecto a la protección y garantía de los derechos fundamentales recogidos en ella.

³ *Vid.*, por todos, Santamaría Pastor (1982).

tuciones recogidas en el texto constitucional⁴. Pese a ello, son evidentes los interrogantes que plantea su aplicación práctica. Por una parte, la posibilidad real de que pudiera llegar a fijarse de forma objetiva ese núcleo mínimo garantizado en relación con la institución. Por otra, cómo abordar la tarea de concretar con exactitud su contenido, en la que resulta preeminente e indiscutible el papel de la jurisprudencia constitucional.

Y así, como ha precisado en repetidas ocasiones el Tribunal Constitucional, la autonomía para la gestión de los propios intereses que reconoce el artículo 137 CE “hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en el sentido amplio del término, y debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal”⁵, razón por la que el legislador tiene vedada, en última instancia, “toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno”⁶.

La fórmula de la garantía institucional se erige de esta forma en un instrumento que pretende asegurar la pervivencia y permanencia de la institución, en este supuesto, la autonomía local, si bien, tal y como recuerda García de Enterría, “una conservación no implica una petrificación”⁷, por lo que el legislador está facultado, en todo caso, para desarrollar e introducir en ella las modificaciones que pudieran resultar oportunas siempre que respete de forma efectiva su núcleo mínimo indisponible.

A ello se refiere, entre otras, la Sentencia 103/2013, de 25 de abril, FJ 5 b), del Tribunal Constitucional al recordar que “el constituyente no ha predeterminado el contenido concreto de la autonomía local, por lo que es el legislador constitucionalmente habilitado quien puede ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, con el único límite de que no establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE”⁸, posibilidad especialmente compleja ante el reparto competencial sancionado, por lo demás, en materia local por los artículos 148 y 149 CE. De esta forma, “corresponde al legislador estatal,

⁴ Vid. al respecto el estudio de Parejo Alfonso (1981: 31 y ss.), que realiza un minucioso repaso del nacimiento y evolución de esta doctrina en el ámbito alemán, destacando la triple perspectiva en que se concreta la operatividad de su efecto específico de protección: dirección (*Schutzrichtung*), intensidad (*Schutzdichte*) y dimensión temporal (*zeitlicher Schutzerstreckung*).

⁵ STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2, reiterando, entre otras, las SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3, y 32/1981, de 28 de julio, FJ 4.

⁶ STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 9, reiterando, entre otras, la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4.

⁷ García de Enterría (1990).

⁸ Reiterando así lo afirmado en las SSTC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4; 52/2004, de 13 de abril, FJ 9; y 252/2005, de 11 de octubre, FJ 4.

con carácter general, fijar los principios o bases relativos a los aspectos institucionales, organizativos y funcionales y a las competencias de las entidades locales constitucionalmente garantizadas”⁹.

En suma, como recuerda la Sentencia 41/2016, de 3 de marzo, FJ 11 b), “al distribuir poder local, el Estado y las Comunidades Autónomas disponen de ‘libertad de configuración’”, si bien “deben graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias”¹⁰, debiendo asegurar el legislador a la Administración local, a resultas de esa ponderación, “niveles de capacidad decisoria tendencialmente correlativos a la intensidad de los intereses locales implicados”¹¹.

En fin, para valorar si el legislador ha vulnerado la indicada garantía de la autonomía local, en expresión de la Sentencia 152/2016, de 22 de septiembre, FJ 6, “corresponde determinar: i) si hay intereses supralocales que justifiquen esta regulación; ii) si el legislador... ha ponderado los intereses municipales afectados; y iii) si ha asegurado a los ayuntamientos implicados un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de tales intereses. Todo ello sobre la base de que [el legislador] puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración a la hora de distribuir funciones, pero garantizando el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración”¹².

De esta forma, la autonomía local garantizada por la Constitución de 1978 permite configuraciones legales diversas, resultando absolutamente imprescindible el concurso del legislador para concretar el contenido esencial de esa garantía institucional. Habida cuenta del “carácter bifronte” de nuestro régimen local¹³, se trata, en todo caso, de una cuestión sumamente compleja y sobre la que ha ido precisándose y completándose sucesivamente la jurisprudencia constitucional. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre las bases en materia de régimen local, manifestación de la competencia constitucionalmente atribuida al Estado por el artículo 149.1.18 CE para dictar las “bases del régimen jurídico de las admi-

⁹ En idéntico sentido, STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 8.

¹⁰ Con cita de las SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9; 51/2004, de 13 de abril, FJ 9; 95/2014, de 12 de junio, FJ 5; 57/2015, de 18 de marzo, FJ 6; 92/2015, de 14 de mayo, FJ 4; 154/2015, de 9 de julio, FJ 6 a); y 101/2017, de 20 de julio, FJ 5 a).

¹¹ Entre otras, SSTC 154/2015, de 9 de julio, FJ 6 a); 41/2016, de 3 de marzo, FF. JJ. 9 y 11 b); 111/2016, de 9 de junio, FF. JJ. 9 y 12 c); y 101/2017, de 20 de julio, FJ 5 a). Para ello, los órganos propios de gobierno y administración de la comunidad local deberán estar dotados de las potestades correspondientes, aquellas sin las que su actuación autónoma no sería posible, como subraya la STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39.

¹² Doctrina reiterada por la STC 98/2018, de 19 de septiembre, FJ 4.

¹³ En cuanto no es intra- ni extracomunitario, sino que se encuentra en consonancia con la estructura territorial que establece para España el artículo 137 CE, que concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado (STC 82/1982, de 21 de diciembre, FJ 4).

nistraciones públicas”, ha quedado suficientemente recogida y sintetizada en la Sentencia 41/2016, de 3 de marzo, FJ 3 a), con abundante cita de jurisprudencia anterior.

Recuerda, al efecto, que la competencia asumida por las comunidades autónomas a través de sus estatutos para completar esa regulación básica no equivale a “una especie de complemento reglamentario”, sino que habilita “la configuración autonómica de políticas propias dentro de las coordenadas básicas que establezca el Estado”. En cuanto norma institucional básica de la comunidad autónoma, tal y como establece el artículo 147.1 CE, los estatutos de autonomía podrán establecer las líneas fundamentales o regulación esencial del régimen local en el ámbito territorial de la autonomía correspondiente, si bien con la finalidad de vincular, en exclusiva, al legislador autonómico, de forma que, como bien recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 161/2013, de 26 de septiembre, FJ 3, “las competencias autonómicas en materia de régimen local son de desarrollo de las bases estatales, y el título que en esta materia otorga al Estado el artículo 149.1.18 CE no ha desaparecido por la modificación estatutaria y la calificación de la competencia como exclusiva”.

Son dos los cometidos que la jurisprudencia constitucional reconoce a las bases del régimen local. De un lado, concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco regulador del autogobierno de los entes locales directamente incorporados y previstos por la Constitución. De otro, especificar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales en cuanto Administraciones públicas, es decir, aquellos elementos comunes o uniformes que, al amparo del artículo 149.1.18 del texto constitucional, requiera la satisfacción de los intereses generales a los que sirve el Estado.

A los efectos aquí considerados, esto es, el ámbito competencial local, resulta especialmente significativa la primera de estas vertientes, en especial, a la vista de la línea argumental que consolida al efecto la citada Sentencia 161/2013, de 26 de septiembre, FJ 3, al permitir, de forma harto palpable, el recorte del ámbito competencial y, en definitiva, de la autonomía reconocida a nuestras Administraciones locales por las bases estatales¹⁴. Así, sostiene el Tribunal Constitucional, a partir de su jurisprudencia en la materia, que “el legislador básico, cuando desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración, siempre que deje espacio a las Comunidades Autónomas y respete el derecho de la entidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración”, para concluir, en concreto, que “una legislación estatal que, respetando aquellos límites, pretendiera reducir la autonomía local al mínimo constitucionalmente garantizado podría ser tan básica y legítima como la

¹⁴ En línea, en todo caso, con el razonamiento de sus sentencias 103/2013, de 25 de abril, FJ 3, letras e), f) y g), y 143/2013, de 11 de julio, FJ 5, sobre el régimen orgánico de los denominados “municipios de gran población” y por el que sanciona la legitimidad de la pérdida, en la legislación básica estatal, de parte de su capacidad decisoria en un ámbito típicamente local como es el de su organización interna.

que tratara de ensancharla al máximo. Ambas soluciones se corresponden con los polos dentro de los que puede moverse el legislador básico del régimen local en el marco de un sistema constitucional basado en el principio democrático (artículo 1 CE)”.

No tiene reparos la Sentencia en reconocer que “la doctrina constitucional a este respecto se ha edificado sobre normas básicas habitualmente destinadas a consolidar o incrementar la autonomía de los entes locales”, si bien colige de ella que “para valorar si se está ante bases del régimen local que cumplen aquel primer cometido, resulta determinante que el precepto enjuiciado afecte a la autonomía de entes locales con relieve constitucional, no estrictamente su sentido ampliador o reductor de esa autonomía”. Y así, afirma que “interpretar que la competencia normativa estatal empiece allí donde la legislación básica pretende incrementar esa autonomía local conduciría a concebir los artículos 149.1.18, 137, 140 y 141 CE como una suerte de garantía de irreversibilidad de las cotas de autonomía local alcanzadas mediante la ley; con ello el Estado carecería de competencia para derogar o modificar las normas previamente dictadas por él que ampliaban la autonomía local”. En suma, ni el legislador básico ni, lógicamente, el autonómico de desarrollo, se encuentran vinculados por su concepción o regulación previa de los elementos básicos y contenido mínimo de la autonomía local garantizada constitucionalmente.

2.2. Concreción de la autonomía constitucional y competencias locales en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local

Al amparo del título competencial del artículo 149.1.18 CE, conforme al que corresponde al Estado competencia exclusiva para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, se aprobaron, en su día, la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, y el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, mediante Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que contiene, asimismo, algunas disposiciones de carácter básico.

Recae sobre la primera, con sus reformas posteriores, definir el ámbito competencial propio de las entidades locales. Destacan, al efecto, las modificaciones operadas sucesivamente en el enunciado de los artículos 25 a 27, relativos a las competencias municipales, y 36 a 38 LBRL, sobre las provinciales, por la Ley 10/1993, de 21 de abril, de modificación del régimen de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, el Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica, las leyes 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, y 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, así como el Real

Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género.

Las comunidades autónomas han aprobado, en su mayoría, legislación en desarrollo de esas bases, si bien hay que tomar especialmente en consideración, desde la perspectiva competencial, no tanto la legislación autonómica de desarrollo en materia de régimen local cuanto la legislación sectorial que se aprueba en regulación de ámbitos materiales concretos. No en vano, la legislación básica aplicable en materia de régimen local se ha caracterizado siempre por establecer al efecto el listado de materias que integran el mínimo en el que podrán asumir competencias las Administraciones públicas locales, correspondiendo al legislador sectorial, ya sea estatal o autonómico en función del reparto competencial en la materia en cuestión, ponderar, concretar y atribuir las competencias locales correspondientes. A tal efecto, por tanto, la legislación aplicable en materia de régimen local, básica estatal y de desarrollo autonómica, se completa y encuentra plasmación detallada en la legislación sectorial. En suma, el legislador goza, a partir de ese umbral mínimo definido por la LBRL, de una reserva de ponderación para graduar la extensión e intensidad específica en cada caso de la competencia y, por ende, autonomía local.

A partir de ahí, los propios ayuntamientos tienen la capacidad para aprobar, a su vez, ordenanzas y reglamentos en las distintas materias de su competencia, que completarán la regulación aplicable al efecto en cada municipio. No en vano, la Administración local cuenta, como Administración pública, con prerrogativas y potestades de esta naturaleza dentro de la esfera de sus competencias. Así, por lo que se refiere a las entidades locales territoriales (municipios, provincias e islas), a tenor del artículo 4.1 LBRL, las potestades reglamentaria y de autoorganización, tributaria y financiera, de programación o planificación, expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes, presunción de legitimidad y ejecutividad de sus actos y potestades de ejecución forzosa y sancionadora, de revisión de oficio de sus actos y acuerdos, así como prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las comunidades autónomas, así como inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes¹⁵.

Respecto a las no contempladas de forma expresa en la Constitución, esto es, entidades territoriales de ámbito inferior al municipio, comarcas, áreas metropolitanas y demás entidades locales, aunque el artículo 4.2 quiso extenderles las previsiones del número precedente y del artículo 2, relativo al sistema de atribución de competencias, en los

¹⁵ A su vez, el artículo 5 LBRL señala que, para el cumplimiento de sus fines y en el ámbito de sus respectivas competencias, las entidades locales, de acuerdo con la Constitución y las leyes, tendrán plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes; celebrar contratos, establecer y explotar obras o servicios públicos; obligarse; interponer los recursos establecidos; y ejercitar las acciones previstas en las leyes.

términos que concretara, en su caso, la legislación autonómica respecto a la identificación de las potestades que les serían de aplicación, la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 4 b), declaró inconstitucional la remisión al artículo 2, que venía a abrir “la posibilidad de que los criterios allí establecidos en orden a la asignación o atribución de competencias a los municipios, provincias e islas, puedan ser también aplicados a estas otras entidades locales no necesarias o contingentes”.

Arribamos así a la primera distinción clave en materia de competencias locales, la que discierne entre entidades locales territoriales de existencia necesaria a tenor del enunciado constitucional y aquellas otras, en cambio, de carácter propiamente potestativo sobre cuya propia existencia decide, en última instancia, la comunidad autónoma. Y así, continúa la Sentencia citada para concluir que aquella posibilidad, la extensión de los criterios de reparto competencial del artículo 2 LBRL a estas otras entidades locales, “debe estimarse incurso en inconstitucionalidad por ser contraria al sistema de distribución de competencias en materia de régimen local entre el Estado y las Comunidades Autónomas ya que el Estado viene a incidir sobre unas Entidades que sólo las Comunidades Autónomas pueden crear (STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 2). [...] Se trata, en consecuencia, de unas Entidades con un fuerte grado de ‘interiorización’ autonómica por lo que, en la determinación de sus niveles competenciales, el Estado no puede sino quedar al margen. Corresponde, pues, en exclusiva a las Comunidades Autónomas determinar y fijar las competencias de las Entidades locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos territoriales”. Habrá de estarse, en definitiva, a la legislación autonómica de desarrollo en materia de régimen local, que al asignar competencias a estas otras entidades no necesarias efectuará, necesariamente, una redistribución o reordenación de las competencias locales que no podrá afectar, como límite último, al contenido competencial mínimo garantizado constitucionalmente por la autonomía local reconocida a municipios, provincias e islas¹⁶.

Por lo demás, una segunda diferencia importante en cuanto a la atribución de competencias a las entidades locales y, en particular, a municipios y provincias, viene marcada por un criterio propiamente temporal. La aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciem-

¹⁶ La declaración de inconstitucionalidad efectuada al respecto por la STC 214/1989, de 21 de diciembre, precipitó, en todo caso, la reforma del artículo 4 LBRL por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, que reconoce ahora en su apartado 2 que las potestades y prerrogativas del inmediatamente anterior podrán ser de aplicación a las entidades territoriales de ámbito inferior al municipio y, asimismo, a las comarcas, áreas metropolitanas y demás entidades locales, debiendo las leyes de las comunidades autónomas concretar cuáles de aquellas potestades les serán de aplicación, excepto en el supuesto de las mancomunidades, que conforme al nuevo apartado 3 disponen, para la prestación de los servicios o la ejecución de las obras de su competencia, de las potestades señaladas en el apartado 1 que determinen sus estatutos. En todo caso, en defecto de previsión estatutaria, les corresponderán todas las del apartado 1 que sean precisas para el cumplimiento de su finalidad, y de acuerdo con la legislación aplicable a cada una de dichas potestades, en ambos casos.

bre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, imprime, a tal efecto, un cambio de rumbo, o quizá una intensificación de la trayectoria seguida hasta el momento y que había redundado, directa o indirectamente, en una ralentización cuando no paralización de la denominada “segunda descentralización”, con la que se ansía el paso de competencias y de recursos para su desempeño desde las comunidades autónomas hacia las entidades locales.

En su enunciado original, el artículo 2 LBRL disponía que, “para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”. Y así, correspondía a las leyes básicas del Estado determinar las competencias que ellas mismas atribuyeran o que, en todo caso, debían corresponder necesariamente a los entes locales en las materias que regularan.

Por lo demás, recaía sobre el legislador sectorial, estatal o autonómico, determinar, de conformidad siempre con los principios establecidos en el artículo 2 anteriormente citado, las competencias municipales en las materias enunciadas por el artículo 25 LBRL. Se trataba de un precepto de enunciado, en principio, amplio, en cuanto su apartado 1 disponía de forma expresa una cláusula general que habilitaba al municipio para “promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal” en relación con la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, correspondiéndole, en todo caso, como ámbito competencial mínimo, “en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”, atribuciones en relación con las siguientes materias:

- a. Seguridad en lugares públicos.
- b. Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
- c. Protección civil, prevención y extinción de incendios.
- d. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.
- e. Patrimonio histórico-artístico.

- f. Protección del medio ambiente.
- g. Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.
- h. Protección de la salubridad pública.
- i. Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.
- j. Cementerios y servicios funerarios.
- k. Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.
- l. Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
- m. Transporte público de viajeros.
- n. Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.
- o. Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

A la amplitud del enunciado legal se suma, tiempo después, la consolidación por la jurisprudencia del Tribunal Supremo del principio de legalidad como principio de vinculación negativa en el ámbito local y, muy especialmente, en relación con las normas municipales¹⁷. Destaca, a tal efecto, la STS de 21 de mayo de 1997¹⁸, FD 5, que, reticente a avalar una interpretación “excesivamente restrictiva”, aboga por interpretar la garantía institucional de la autonomía de gobierno y administración de los municipios, en el terreno competencial, “de acuerdo con la cláusula de subsidiariedad que contiene la Carta Europea de Autonomía local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España mediante Instrumento de 20 de enero de 1988, con arreglo a cuyo artículo 4.2 ‘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’. Frente a este principio, contenido en un tratado internacional ratificado por España y, como tal, incorporado a nuestro ordenamiento interno con carácter de

¹⁷ *Vid.*, por todos, Galán Galán (2010); y, con mayor profundidad, el estudio monográfico de Nieto Garrido (2018).

¹⁸ Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª, de 21 de mayo de 1997, RJ\1997\5941. Se referirá poco después, de forma expresa, al “principio de vinculación negativa” por razón de la garantía institucional de la autonomía local, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, de 10 de noviembre de 1998, RJ\1998\9465, FD 8.

fuente primaria, difícilmente puede prestarse atención a los argumentos de la parte apelante fundados [en el caso de autos] en que el carácter excluyente de la competencia estatal o autonómica en materia de enseñanza universitaria o de patrimonio histórico impediría la cooperación municipal. Si ya este argumento se compadece mal, en los términos de generalidad con que se plantea, con la concepción constitucional de la autonomía local, todavía más difícil parece su recepción en una materia, como la cultural y de enseñanza, que se desenvuelve en un terreno especialmente propicio a la cooperación interadministrativa e incluso, la primera de ellas, a la actuación concurrente de distintas administraciones”.

Para el Tribunal Supremo, STS de 26 de julio de 2006, FD 5, no hay duda de que el artículo 2 LBRL “impone un límite al legislador sectorial a la hora de determinar las competencias municipales, al establecer que se han de atribuir competencias a los municipios en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a su capacidad de gestión, pero, sobre todo, de conformidad con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos, introduciéndose así, en el ámbito local, el principio de subsidiariedad originario del derecho comunitario, especialmente a partir del proceso de aprobación del Tratado de la Unión Europea, mediante el aseguramiento a los municipios de un derecho a intervenir en todos aquellos asuntos que afecten directamente al círculo de sus intereses. Y es que es preciso que los Entes locales cumplan su función constitucional de protección de los intereses de sus vecinos ocupando el lugar que no alcancen a cubrir las demás administraciones y hasta tanto aquellas no lo hagan, con respeto a esa legislación sectorial ya existente a la que complementan”¹⁹.

Resulta especialmente significativa y explícita la STS de 7 de octubre de 2009²⁰, cuyo FD 3 sostiene:

“El motivo de casación trasluce [...] una concepción del ámbito o del modo de determinación de las competencias municipales basada en la idea de la vinculación positiva que ahí o para ello acarrearía el principio de legalidad, de suerte que la Corporación Local sólo podría actuar en la forma en que previamente hubiera sido habilitada por el legislador sectorial, no pudiendo dictar una ordenanza sobre una materia sin la previa habilitación de éste para ello. Sin embargo, hoy en día no es esa concepción la que mejor se acomoda a

¹⁹ Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a, de 26 de julio de 2006, RJ\2006\9632.

²⁰ Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a, de 7 de octubre de 2009, RJ\2010\4, que sigue la senda abierta, entre otras, por las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a, de 26 de julio de 2006, RJ\2006\9632, FD 5, y de 30 de enero de 2008, RJ\2008\1934, FD 5, y es reiterada por varias respecto a ordenanzas con contenidos similares; así, las de 14 de octubre, recurso de casación 5229/2007, 15 de octubre, recurso de casación 283/2008, y 17 de noviembre de 2009, recurso de casación 1147/2008.

una interpretación de las normas reguladoras del régimen competencial de tales Corporaciones que atienda, como es obligado, a una que con el carácter de fuente primaria y naturaleza de Tratado fue incorporada a nuestro Ordenamiento, cuál es la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España por Instrumento de 20 de enero de 1988. Ni es tampoco la que mejor se adecua a algunos pronunciamientos de este Tribunal Supremo que ya la han tenido en cuenta, en los que se abre paso la idea de una vinculación negativa, que permite a aquellas sin previa habilitación legal actuar, dictando también ordenanzas, en toda materia que sea de su competencia, si al hacerlo no contradice ni vulnera la legislación sectorial que pudiera existir.

En esta línea, prescindiendo ahora por su problemática singular de algunas significativas que se refieren a la potestad normativa local en materia sancionadora (como por ejemplo las de 29 de septiembre de 2003 y 25 de mayo de 2004), son de oportuna cita dos sentencias de este Tribunal de fechas 21 de mayo de 1997 y 30 de enero de 2008, dictadas respectivamente en el recurso de apelación 5996/1992 y en el de casación 1346/2004. En la primera de ellas, frente a la tesis que negaba la competencia municipal por no existir a su favor un acuerdo firme y definitivo por parte de la Administración titular de la competencia principal en la materia, afirmamos que esa interpretación es excesivamente restrictiva y dudosamente compatible con la amplitud con que la Constitución concibe la garantía institucional de la autonomía de gobierno y administración de los municipios (artículo 140 de la Constitución), la cual debe ser interpretada, en el terreno competencial, de acuerdo con la cláusula de subsidiariedad que contiene la Carta Europea de Autonomía local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España mediante Instrumento de 20 enero 1988, con arreglo a cuyo artículo 4.2 “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”. Y en la segunda, en un supuesto de impugnación de una ordenanza de un municipio catalán que regulaba la liberación de olores a la atmósfera, entendimos que las Corporaciones locales, en aquellas materias en que necesariamente han de ejercer competencias, como lo es en especial la de protección del medio ambiente, pueden ejercerlas por medio de ordenanza en los aspectos en que la norma autonómica no las haya utilizado, siempre que el uso que de ellas se haga no contravenga lo establecido legalmente, ‘para de ese modo realizar las actividades complementarias de otras Administraciones Públicas a que se refiere el artículo 28 LBRL”.

En todo caso, la amplitud competencial que parece derivar del enunciado de la LBRL y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo resulta más aparente que real. Así lo reconoce la Exposición de Motivos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la moder-

nización del gobierno local, cuando hace hincapié en cómo la LBRL “siguió sustancialmente el modelo tradicional de Administración local española, especialmente por lo que a los municipios se refiere”, y “en aspectos tan relevantes como el sistema orgánico-funcional o las competencias de las entidades locales”. Precisamente por ello, “se vio rápidamente desbordada por las exigencias de una vida local dinámica y rica, profundamente influida por las importantes transformaciones sociales, económicas y culturales que han venido experimentando los municipios españoles durante las últimas décadas”, en especial, en relación con su “modelo orgánico-funcional, lastrado por una percepción corporativista de la política local” y por “el rígido uniformismo, contemplando a todos o a la mayor parte de los municipios, con independencia de su demografía y complejidad, como organizaciones merecedoras de un tratamiento jurídico uniforme”.

Lo cierto es que la amplitud del enunciado constitucional no ha ayudado a acelerar y materializar en la práctica la denominada segunda descentralización, que se ha visto en gran medida lastrada por la necesidad de consolidar y desarrollar el nuevo Estado de las Autonomías. La asunción de competencias por las recién creadas comunidades autónomas actuó, a partir de la década de los ochenta del pasado siglo, en detrimento de nuestras Administraciones locales y, en concreto, de una descentralización territorial real y efectiva en el ámbito local. No se ha consolidado un listado de competencias mínimas de titularidad necesariamente municipal o provincial, sino que cabe constatar, antes al contrario, “una acusada involución local en paralelo al fortalecimiento omnipresente de las Comunidades Autónomas”²¹.

A ello ha contribuido, por lo demás, la jurisprudencia constitucional, sumamente laxa y flexible con la legislación estatal y, sobre todo, autonómica en la determinación y definición del techo competencial local. Aunque en ocasiones la lectura de la legislación sectorial pudiera dar la sensación de amparar una intervención efectiva de nuestras entidades locales en los asuntos que afectan a sus intereses, cabe apreciar, sin embargo, cómo se trata, en la mayoría de las ocasiones, de una intervención local puramente ejecutiva o de gestión, sin que corresponda realmente al ente local un auténtico poder de decisión o un mínimo resquicio para participar de forma efectiva en su adopción allí donde confluyen intereses supralocales²².

Ahora bien, existe una segunda razón que se entrecruza con la anterior y ha contribuido no solo a retrasar la asunción local de un mayor techo competencial, sino también a atenuar, incluso, el nivel inicialmente alcanzado. Y así, la brutal crisis financiera desatada globalmente en 2007 desembocó finalmente, por lo que a nuestro ordenamiento jurídico se refiere, en la reforma constitucional de 27 de septiembre de 2011 y la sujeción al princi-

²¹ Jiménez Asensio (2020: 16).

²² Nieto Garrido (2018: 138).

pio de estabilidad presupuestaria, por el nuevo enunciado del artículo 135 CE, de las actuaciones de todas las Administraciones públicas, corolario de la aprobación en 2001 de la Ley 18/2001, de 12 de noviembre, de estabilidad presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior. Conviene insistir, en todo caso, en el agravio comparativo que supone al efecto que el nuevo apartado 2 del artículo 135 CE admita la existencia de un déficit estructural del Estado y las comunidades autónomas, que en ningún caso podrá superar los márgenes establecidos por la Unión Europea, frente a lo establecido, en cambio, para las entidades locales, obligadas a presentar equilibrio presupuestario de forma taxativa a partir de 2020²³.

La senda recorrida al efecto culmina, por lo que al ámbito local se refiere, con su adaptación a los nuevos principios económico-financieros y, en concreto, a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, a través de la modificación de la LBRL por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Su Exposición de Motivos así lo constata, al anunciar enfáticamente “que ha llegado el momento de someter a una revisión profunda el conjunto de disposiciones relativas al completo estatuto jurídico de la Administración local”, y de efectuar, en concreto, “nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales”²⁴. Por lo que se refiere, en concreto, a la atribución de competencias al ámbito local, se traducirá en la imposición de nuevas y estrictas limitaciones económicas y financieras en detrimento de la preeminencia de otros principios como el de descentralización territorial, subsidiariedad o proximidad al ciudadano²⁵.

2.3. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, y recorte de las competencias locales al amparo del principio de estabilidad presupuestaria

Se considera que la crisis económica mundial comenzó propiamente en el año 2008 en Estados Unidos, especialmente tras la caída del banco estadounidense Lehman Bro-

²³ Según disposición adicional única de la Reforma del artículo 135 CE, de 27 de septiembre de 2011.

²⁴ Sobre la incidencia de la reforma constitucional de 2011 en las bases de régimen local y, en concreto, la imposición por el artículo 135 CE de la estabilidad presupuestaria a la conducta financiera de todas las Administraciones públicas, incluidas las entidades locales, mencionadas específicamente en el apartado 2, se pronuncia de forma expresa la STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 3 a).

²⁵ Hasta el punto de que el artículo 10.3 LBRL dispone que la coordinación de las entidades locales tendrá por objeto asegurar, en especial, el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

thers, si bien sus primeros síntomas aparecieron ya en la segunda mitad de 2007. La crisis de las hipotecas subprime y el derrumbe de bolsas y mercados de valores extendieron la crisis financiera que terminó por desembocar, finalmente, en crisis de deudas entre los países de la eurozona. La Gran Recesión mundial se vio acompañada, además, por lo que se refiere al caso concreto de nuestro país, por el pinchazo de la denominada burbuja inmobiliaria española. Las principales consecuencias de la prolongada crisis económica en España han sido, en tal sentido, el fuerte crecimiento del desempleo y el aumento de las desigualdades socioeconómicas a causa, entre otras razones, de la precarización laboral y la disminución de los salarios. Fue, en definitiva, una crisis sistémica, que prendió primero en el sistema financiero²⁶.

Este es el contexto que contribuyó a situar los criterios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en un primer plano en el ámbito de la Unión Europea y a extender las políticas de austeridad fundadas en la contracción presupuestaria. Tras la reforma constitucional de 2011, la reforma proyectada para adaptar nuestro ámbito local a los nuevos principios económico-financieros antepuso, en sintonía con lo anterior, la economía, el ahorro y la eficiencia económica sobre cualquier otra consideración acerca de la necesidad de aproximar el ejercicio y la gestión de la competencia a la Administración pública territorialmente más cercana al ciudadano que resulte capaz de prestarla²⁷.

Así se desprende de la Exposición de Motivos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, que identifica como objetivos básicos de la reforma “clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio ‘una Administración una competencia’, racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas”.

En concreto, por lo que se refiere a la reestructuración y clarificación de las competencias locales, el legislador pretende “evitar los problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones hasta ahora existentes”, precisando a tal efecto la Exposición de Motivos de la reforma de 2013:

²⁶ A diferencia de la crisis iniciada en 2020 a causa de la pandemia, propiamente cíclica en cuanto provocada por el parón repentino de la economía para hacer frente a la situación de emergencia sanitaria.

²⁷ En aparente contradicción, por lo demás, con el enunciado del artículo 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, por el que “el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos”, de forma que “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”.

“La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, diseñó un modelo competencial que ha dado lugar a disfuncionalidades, generando en no pocos supuestos situaciones de concurrencia competencial entre varias Administraciones Públicas, duplicidad en la prestación de servicios, o que los Ayuntamientos presten servicios sin un título competencial específico que les habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello, dando lugar al ejercicio de competencias que no tienen legalmente atribuidas ni delegadas y a la duplicidad de competencias entre Administraciones. El sistema competencial de los Municipios españoles se configura en la praxis como un modelo excesivamente complejo, del que se derivan dos consecuencias que inciden sobre planos diferentes.

Por una parte, este sistema competencial municipal hace que se difumine la responsabilidad de los gobiernos locales en su ejercicio y se confunda con los ámbitos competenciales propios de otras Administraciones Públicas, generando, en no pocas ocasiones, el desconcierto de los ciudadanos que desconocen cuál es la Administración responsable de los servicios públicos.

Por otra parte, existe una estrecha vinculación entre la disfuncionalidad del modelo competencial y las haciendas locales. En un momento en el que el cumplimiento de los compromisos europeos sobre consolidación fiscal es de máxima prioridad, la Administración local también debe contribuir a este objetivo racionalizando su estructura, en algunas ocasiones sobredimensionada, y garantizando su sostenibilidad financiera”.

Muta, en definitiva, el punto de apoyo del sistema competencial local. De ahí la trascendencia de la reforma. Si antes la atribución de competencias a las entidades locales pivotaba sobre “los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”, ahora el nuevo enunciado del artículo 2.1 LBRL toma como ejes “los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia”, y por si no quedara suficientemente claro, sanciona la “estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”. Este inciso deva-lúa en la práctica el contenido nuclear asociado desde 1985, e incluso antes, a la garantía constitucional de la autonomía local. No se trata ya de hacer a la Administración y a la gestión competencial más próximas al ciudadano, sino de garantizar que la Administración pública sea más eficaz, fundamentalmente en términos presupuestarios y financieros y a corto plazo²⁸.

Así lo ha sancionado el Tribunal Constitucional, que de forma similar a como hizo, en su momento, con los intereses supramunicipales, emplea ahora la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera como argumento justificativo para sancionar el vaciamiento de los poderes locales que impone y en que profundiza de forma decidida la

²⁸ En este mismo sentido, Salvador Crespo (2019: 56).

reforma legal de 2013. Destaca, a tal efecto, la STC 132/2014, de 22 de julio, FJ 6, auténtico paradigma de la progresiva reducción por la doctrina constitucional del concepto de autonomía local, en cuanto en lugar de potenciar el modelo de distribución y descentralización territorial del poder, lo constriñe al reducirlo a un aspecto esencial, el concreto catálogo competencial, pero no único en relación con la posición y el protagonismo constitucional que ha de corresponder a nuestras entidades locales.

Y así, frente a la lesión alegada por un ayuntamiento de La Rioja de su autonomía local constitucionalmente garantizada por la aprobación en 2010 de una Ley singular para la alteración de dos términos municipales, sancionando la segregación de una zona de uno de ellos para agregarla al otro, con infracción, en principio, de los requisitos procesales y sustantivos que exigía al respecto la Ley de 2003 de Administración local de La Rioja para la alteración de los términos municipales, el Tribunal Constitucional sostiene que “en ningún caso una ley autonómica puede considerarse como parámetro de constitucionalidad, ya que esta función solo corresponde, en su caso, a las leyes estatales”, por lo que, en relación con el conflicto que pudiera interponer en su caso una entidad local en defensa de su autonomía, “de la ley autonómica solo podría ser canon de validez la LBRL en aquellos aspectos enraizables directamente en los artículos 137, 140 y 141 CE (SSTC 240/2006, de 20 de julio, FJ 8; y 95/2014, de 12 de junio, FJ 5)”. Es más, sostiene, en relación con el presente proceso, que no ha de enjuiciar “una ley autonómica utilizando como parámetro otra ley autonómica que no es más que una nueva opción del legislador”, sin entrar siquiera, por no enlazar directamente, en opinión del Tribunal Constitucional, con la defensa de la autonomía constitucionalmente garantizada, en las alegaciones municipales de arbitrariedad autonómica o de indefensión municipal ante su imposibilidad de reacción en vía contencioso-administrativa por tratarse de una alteración del término municipal impuesta por ley. Es más, afirma el Tribunal Constitucional que el Ayuntamiento “intervino, como no podía ser de otro modo, en el procedimiento que concluyó con la alteración de su término municipal [...] y que fue elevado al Parlamento de La Rioja, que lo aprobó mediante la Ley 3/2010, cumpliéndose así el trámite de audiencia indispensable en todo caso, aun cuando sus razones no fueran tomadas en consideración, tal y como resulta del texto de la norma legal citada que expuso los motivos de la alteración de términos municipales que llevaba a cabo”. En suma, la autonomía local ha sido respetada por el mero hecho de dar trámite de audiencia al municipio cuyo término municipal se altera de forma singular por el legislador autonómico al margen de la legislación local vigente y en aplicación de un procedimiento absolutamente casuístico.

Esta evolución restrictiva de la doctrina constitucional en relación con las posibilidades, los contornos y el núcleo mínimo de la autonomía local, fundada en buena medi-

da en el aforismo *in dubio pro legislatore*²⁹, ha encontrado su máxima expresión en los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la reforma local de 2013, en especial, en las SSTC 41/2016, de 3 de marzo, FF. JJ. 9 y 10, y 111/2016, de 9 de junio, FF. JJ. 10, 11 y 12, si bien se pronuncian asimismo sobre la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, las SSTC 168/2016, de 6 de octubre; 180/2016, de 20 de octubre; 44/2017, de 27 de abril; 45/2017, de 27 de abril; 54/2017, de 11 de mayo; 93/2017, de 6 de julio; 101/2017, de 20 de julio; y, en fin, 107/2017, de 21 de septiembre, dictada en el marco del conflicto en defensa de la autonomía local planteado por 2393 municipios respecto de diversos artículos de la Ley.

El cambio de modelo impuesto por la Ley de 2013 en la legislación básica del Estado respecto de las competencias locales se anuncia y destaca ya en la propia Exposición de Motivos del texto legal de reforma, que de forma sintética alude a los títulos competenciales recogidos en los apartados 14 y 18 del artículo 149.1 CE para afirmar que, “con este respaldo constitucional, el Estado ejerce su competencia de reforma de la Administración local para tratar de definir con precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la Administración local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas. En este sentido, se enumera un listado de materias en que los municipios han de ejercer, en todo caso, competencias propias, estableciéndose una reserva formal de ley para su determinación, así como una serie de garantías para su concreción y ejercicio. Las Entidades Locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada. Por tanto, 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. De igual modo, la estabilidad presupuestaria vincula de una forma directa la celebración de convenios entre administraciones y la eliminación de duplicidades administrativas”. Es más, con esta misma filosofía inspiradora, “la delegación de competencias estatales o autonómicas en los Municipios debe ir acompañada de la correspondiente dotación presupuestaria, su duración no será inferior a los 5 años y la Administración que delega se reservará los mecanismos de control precisos para asegurar la adecuada prestación del servicio delegado”.

Tras su entrada en vigor el ámbito competencial de las entidades locales queda definido por el artículo 7 LBRL, clasificándose, en líneas generales, en competencias propias y atribuidas por delegación. Por lo que se refiere a las competencias propias de munic-

²⁹ Zafra Víctor (2020: 166), para quien “es la evidencia de la autonomía local como objeto y como sujeto en el Estado autonómico”.

prios, provincias, islas y demás entidades locales territoriales, “solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas”³⁰. Las competencias atribuidas se ejercerán, en cambio, en los términos específicos de la delegación efectuada por el Estado o la respectiva comunidad autónoma, y podrán encontrarse sujetas a técnicas específicas de dirección y de control de oportunidad y eficiencia, además de a las reglas que expresamente prevé al respecto el artículo 27 LBRL³¹.

Fuera de estos supuestos, es decir, en relación con aquellos supuestos que la jurisprudencia había venido admitiendo por ser expresión de una vinculación negativa en relación con el principio de legalidad, ya sea por inacción de la Administración estatal o autonómica competente o por tratarse de actividades complementarias a las propias de otras Administraciones públicas, se constriñe al máximo el ejercicio de competencias locales. Y así, se suprime, de un lado, el artículo 28 LBRL, que permitía de forma expresa a los municipios “realizar 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”. Se limita, de otro, en términos fundamentalmente económicos, la asunción de cualquier competencia local distinta de las propias y de las atribuidas por delegación, que solo podrá sustanciarse “cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias”. El impacto sobre el gasto público y la constatación de duplicidades competenciales se erigen así en los vectores a valorar para permitir o, en su caso, rechazar la asunción de la competencia local, que se ejercerá, en todo caso, en los términos previstos en la legislación del Estado y de la comunidad autónoma respectiva, sin que se observe referencia alguna en el enunciado del precepto a otras conside-

30 *Vid.* a tal efecto el enunciado del artículo 10 LBRL y su referencia a la sujeción de las relaciones recíprocas de las Administraciones públicas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos, así como a la necesaria coordinación cuando las actividades o servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades locales, incidiendo o condicionando relevantemente los de otras Administraciones o siendo concurrentes o complementarios de los de estas.

31 La STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 11 a), ha hecho hincapié en el cambio de finalidad política otorgada por la LRSAL a las competencias delegadas, que ya no buscan “ampliar el poder local”, sino la “reducción de costes en la gestión de las competencias autonómicas y estatales”.

raciones relativas no solo a la eficacia, sino también a la eficiencia en la prestación de la competencia, a la complementariedad, en su caso, de la planteada por la entidad local con otras atribuidas a Administraciones públicas diversas, o a la valoración de la eventual necesidad u oportunidad de acercar el servicio o la competencia al ciudadano. La autonomía local queda, sin duda, severamente recortada en estos supuestos y condicionada a la previa obtención de informes vinculantes de otra Administración, que permitan abrir el paso al ejercicio de la competencia proyectada.

En coherencia con las coordinadas anunciadas en la Exposición de Motivos de la reforma de 2013 y esbozadas en el nuevo artículo 7 LBRL, los artículos 25 a 27 abordan la determinación de las competencias municipales. Los artículos 25 y 26 se refieren, de un lado, al ámbito competencial propio del municipio, dedicándose el 27 al ejercicio de las competencias que pudieran delegar en el municipio el Estado o la comunidad autónoma correspondiente.

Así, con la restricción apreciable en los artículos 2 y 7 LBRL, también el artículo 25 introduce las precisiones oportunas, y allí donde antes permitía al municipio, para la gestión de sus intereses y en ámbito de sus competencias, “promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”, ahora matiza incorporando un inciso final para sujetar la previsión a “los términos previstos en este artículo”.

Conforme al mismo, el municipio ejercerá en todo caso competencias propias, en los términos concretados por la legislación estatal y autonómica, en el listado de materias del apartado segundo del precepto. Si se comparan los dos listados, esto es, el de la redacción original de la LBRL y el ahora vigente a resultas de la reforma de 2013, cabe apreciar que se produce una reformulación, actualización y mayor concreción de las materias enunciadas, coincidentes en líneas generales, si bien destaca la supresión de la mención expresa de mataderos, defensa de usuarios y consumidores y, sobre todo, de la participación municipal en la gestión de la atención primaria de salud.

Cabe destacar, asimismo, la sujeción a criterios de sostenibilidad financiera de su posible intervención en la promoción y gestión de la vivienda de protección pública, así como el significativo recorte de su colaboración en relación con el ámbito de la educación. Y así, si la redacción inicial de la LBRL facultaba al municipio a “participar en la programación de la enseñanza y cooperar, en términos generales, en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria”, la reforma de 2013 tan solo ha dejado como estaba esta última posibilidad en materia de vigilancia, limitando por lo demás su posible contribución a la mera cooperación “con las Administraciones educativas correspondientes” para la “obtención de los solares ne-

cesarios para la construcción de nuevos centros docentes” y para “la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial”.

Por lo demás, la reforma efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, adicionó una nueva materia al listado, el apartado ñ), para facultar al municipio a promover en su término municipal “la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones”. Al listado se sumaría, asimismo, un nuevo apartado o) por Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género, admitiendo, como ámbito competencial propio del municipio, el de las “actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres así como contra la violencia de género”.

La atribución concreta de la competencia corre, en todo caso, a cargo del legislador, estatal o autonómico en función de la materia concreta de que se trate, y se encuentra constreñida por múltiples restricciones y salvaguardias, fundamentalmente económicas. Así, la nueva dicción del artículo 25 LBRL exige la evaluación previa de “la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera”, debiendo adjuntarse a la Ley de atribución competencial una memoria económica que, dejando a un margen el principio de descentralización, “refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad”. Por lo demás, corresponde a la Ley en cuestión “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”, y concretar con el mayor grado de detalle la competencia municipal propia de que se trate, garantizando, a un tiempo, “que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública”³².

Mayores vicisitudes ha experimentado el tenor literal del artículo 26 LBRL, regulador de los servicios mínimos que deberán prestar, en todo caso, los municipios. En su redacción original el precepto definía aquellos que debía prestar necesariamente todo municipio, por sí o asociado, en función de su umbral poblacional, si bien admitía la solicitud municipal de dispensa a la comunidad autónoma “cuando, por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento”.

³² En el caso de los proyectos de ley estatales, la acreditación de estos extremos se recogerá en un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

A tal efecto, el apartado tercero cerraba su enunciado dirigiendo preferentemente la asistencia provincial a los municipios “al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos, así como la garantía del desempeño en las Corporaciones municipales de las funciones públicas”, necesariamente a cargo de funcionarios con habilitación de carácter nacional. Por Ley 10/1993, de 21 de abril, de modificación del régimen de puestos de trabajo reservados, precisamente, a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, se adiciona un nuevo apartado cuarto al precepto, que admite expresamente la cooperación de las comunidades autónomas con las diputaciones provinciales o, incluso, la de estas últimas con los entes comarcales en el marco de la legislación autonómica correspondiente para garantizar el desempeño de aquellas, señaladamente, las funciones públicas de secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo, así como de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación.

En todo caso, el listado concreto de los servicios mínimos a prestar permanece prácticamente invariable desde la aprobación inicial de la LBRL hasta su modificación por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de forma que en todos los municipios se aseguran los de alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas. En los de población superior a 5000 habitantes, además, parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos. En caso de superar los 20 000 habitantes se adicionan, además, protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios, instalaciones deportivas de uso público y matadero. Y para los de más de 50 000 habitantes, a mayores, transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente. La única modificación operada al respecto traerá causa del Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica, que suprime la referencia a los servicios de matadero del apartado 1 c) del artículo 26 LBRL, de forma que deja de formar parte del catálogo de servicios mínimos a prestar en los municipios con población superior a 20 000 habitantes.

La reforma de 2013 será la que opere un cambio radical al respecto, no tanto en el contenido de los servicios mínimos cuanto en la forma de prestarlos. Y así, respecto al catálogo, desaparece el control de alimentos y bebidas como servicio a prestar en todos los municipios, el mercado como servicio mínimo en los de más de 5000 habitantes y la prestación de servicios sociales en los de más de 20 000 habitantes, reconduciéndose ahora, en concreto, a la “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”.

Son más significativas, en cambio, las modificaciones en relación con la forma de garantizar y gestionar su prestación. Desaparece del encabezamiento del primer apartado del artículo, esto es, del catálogo de servicios mínimos municipales, la referencia a la obligación de los municipios de prestarlos “por sí o asociados”, para encomendar, simplemente, la obligación de su prestación, en todo caso, a los municipios, dejando a los apartados 2 y 3 la concreción de las especificidades en relación con la forma o vía más adecuada para la cooperación al efecto con las corporaciones municipales.

Y así, se establece ahora como umbral poblacional decisivo el de los 20 000 habitantes, de forma que en aquellos municipios con población inferior a ese número será la diputación provincial, o entidad equivalente, la que coordinará en todo caso los servicios mínimos y esenciales de recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria, acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público. Con la conformidad de los municipios afectados, la diputación coordinará la prestación proponiendo la forma concreta en que habrá de llevarse a cabo, ya sea mediante prestación directa por la diputación o fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas, repercutiendo a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Caso de financiarse el servicio por tasas, se destinará, además, a la diputación o entidad equivalente que haya asumido su prestación.

Conforme a las cifras oficiales de población de los municipios españoles obtenidas de la revisión del padrón municipal referidas a 1 de enero de 2020 y declaradas oficiales por Real Decreto 1147/2020, de 15 de diciembre, de los 8131 municipios existentes en España a esa fecha, casi el 89 por ciento, en concreto, 7224, tienen menos de 20 000 habitantes. Sin embargo, tan solo podrán asumir la prestación y coordinación de estos servicios esenciales si consiguen justificar ante la diputación que pueden “prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente”, y esta última lo considera suficientemente acreditado.

En todo caso, la asistencia provincial prevista en el artículo 36 LBRL, esto es, de las diputaciones o entidades equivalentes a los municipios, se dirigirá preferente y prioritariamente “al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos” regulados por el artículo 27 LBRL.

Para la STC 111/2016, de 9 de junio, FJ 12 d), la nueva y controvertida regulación de estos servicios mínimos no desconoce la garantía constitucional de la autonomía municipal ni la pone en riesgo, “habida cuenta de que el precepto asigna al municipio la posibilidad de oponerse a cualquiera de esas técnicas y, por tanto, también a las que pudieran limitar más fuertemente su autonomía. Conforme al art. 26.2 LBRL, la puesta en marcha de las

fórmulas de gestión que planifica la provincia depende, precisamente, de la autonomía municipal. El criterio determinante no es el económico, tampoco la decisión de otras Administraciones públicas; es la voluntad municipal misma. El municipio puede dar o no su conformidad a un plan que condicionará el modo en que ha de gestionar sus servicios. Hay una posible pérdida de autonomía, pues el municipio puede quedar sujeto a la técnica de 'coordinación' correspondiente y, en ese caso, solo podría revertir la situación justificando el menor coste efectivo de la gestión incondicionada. Sin embargo, esa pérdida es consentida y, en cuanto tal, no lesiva de la garantía consagrada en los arts. 137 y 141 CE. La pérdida de autonomía municipal se producirá solo eventual y únicamente si la acepta el ayuntamiento o, lo que es lo mismo, 'con la conformidad de los municipios afectados'".

Valoración diversa le merece, en cambio, la función ejecutiva que el legislador básico, para reducir los costes efectivos de los servicios, reservó al Estado al atribuir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en el segundo párrafo del artículo 26.2 LBRL, la decisión sobre la propuesta efectuada, con la conformidad de los municipios afectados, por la diputación o entidad equivalente, aun cuando el precepto exigiese el informe preceptivo de la comunidad autónoma si fuera la Administración que ejerciera la tutela financiera. Es clara la STC, FJ 12 d), al afirmar que "el artículo 149.1.18 CE autoriza al Estado a adoptar normas, pero sin agotar la disciplina". Su competencia, por tanto, "alcanza solo a la regulación, y ni siquiera toda ella; está llamada a las bases y no a la función ejecutiva". Es más, afirma el Tribunal Constitucional que "el Estado carece también de las competencias sectoriales que pudieran dar cobertura a la tarea ejecutiva que ha querido atribuirse en el párrafo segundo del artículo 26.2 LBRL".

En efecto, "son las Comunidades Autónomas quienes tienen conferidas las competencias ejecutivas en las materias a las que se refiere la mayor parte de los servicios enumerados en el artículo 26.2 LBRL: 'gestión en materia de protección del medio ambiente' (artículo 148.1.9 CE), 'sanidad e higiene' (artículo 148.1.21 CE), proyección, construcción y explotación de los 'aprovechamientos hidráulicos' y 'aguas minerales y termales' (artículo 148.1.10 CE), 'ordenación del territorio, urbanismo y vivienda' (artículo 148.1.3 CE), 'ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma' (artículo 148.1.5 CE) y 'obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio' (artículo 148.1.4 CE). El artículo 149.1.23 CE reconoce al Estado competencia en materia de medio ambiente, pero esta alcanza solo a las bases, sin que, por tanto, estas puedan dar cobertura a tareas de ejecución como la ahora enjuiciada (por todas, STC 33/2005, de 17 de febrero, FFJJ 8 y 9). Otro tanto cabe afirmar respecto de los títulos coordinación general y bases de la sanidad interior (artículo 149.1.16 CE) (SSTC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2; 42/1983, de 20 de mayo, FJ 3)", razón por la que el intérprete constitucional declara, en consecuencia, la inconstitucionalidad y nu-

lidad de los incisos del artículo 26.2 LBRL en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, relativos a la intervención del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en la aprobación de la propuesta provincial formulada al efecto.

El artículo 27 cierra, en fin, el capítulo relativo a las competencias municipales y se centra, a su vez, en aquellas de titularidad estatal o autonómica cuyo ejercicio pudiera delegarse en el municipio. Denota la misma preocupación economicista que los preceptos inmediatamente anteriores, artículos 25 y 26, al disponer, en concreto, que “la delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”. Desaparece, en consecuencia, la referencia de la redacción original del precepto a la delegación del ejercicio de competencias “en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana”. Es más, la disposición o el acuerdo de delegación deberá determinar ahora no solo alcance, contenido, condiciones y duración, en ningún caso inferior a cinco años, sino, en concreto, “el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos, que esta asigne sin que pueda suponer un mayor gasto de las Administraciones Públicas”. Para garantizar el cumplimiento de estos requisitos, la delegación deberá ir acompañada de una memoria económica donde se justifiquen adecuadamente y “se valore el impacto en el gasto de las Administraciones Públicas afectadas sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las mismas”.

La delegación habrá de ir unida, además, a la financiación correspondiente, exigiéndose dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico comprometido, de tal forma que su ausencia determina la nulidad de la delegación competencial. En todo caso, la efectividad de la delegación requiere su aceptación por el municipio interesado³³, que podrá renunciar, al menos, en caso de incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante o cuando, por circunstancias sobrevenidas y, por tanto, imprevisibles, se justifique suficientemente la imposibilidad de desempeño por la Administración municipal en la que se haya delegado sin menoscabo del ejercicio de sus competencias propias.

El apartado 2 del precepto prevé, asimismo, la posibilidad de que la Administración delegante solicite la asistencia de las diputaciones provinciales o entidades equivalentes.

33 Suprimiéndose la previa consulta e informe de la comunidad autónoma. En todo caso, conforme al artículo 22.2 g) corresponde al pleno municipal en los ayuntamientos y a la asamblea vecinal en el régimen de concejo abierto la aceptación de la delegación de competencias hecha por otras Administraciones públicas.

tes “para la coordinación y seguimiento” de las delegaciones efectuadas en dos o más municipios de la misma provincia de una o varias competencias comunes, que deberá realizarse siguiendo criterios homogéneos.

A tal efecto, el apartado 3 del artículo establece, a modo meramente indicativo y sin ánimo alguno de exhaustividad, un listado de competencias que podrán delegar, siguiendo criterios homogéneos, tanto la Administración del Estado como las de las comunidades autónomas, “con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos”, en concreto:

- a. Vigilancia y control de la contaminación ambiental.
- b. Protección del medio natural.
- c. Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer.
- d. Conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la comunidad autónoma.
- e. Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil.
- f. Realización de actividades complementarias en los centros docentes.
- g. Gestión de instalaciones culturales de titularidad de la comunidad autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1.28.^a de la Constitución Española.
- h. Gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la comunidad autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo.
- i. Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales.
- j. Promoción y gestión turística.
- k. Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos.
- l. Liquidación y recaudación de tributos propios de la comunidad autónoma o del Estado.
- m. Inscripción de asociaciones, empresas o entidades en los registros administrativos de la comunidad autónoma o de la Administración del Estado.

- n. Gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa.
- o. Cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Fuera de lo dispuesto en estos preceptos, es decir, al margen de las competencias propias que atribuya al municipio la legislación estatal o autonómica al amparo de lo dispuesto por el artículo 25 LBRL, de los servicios mínimos de prestación obligatoria conforme al artículo 26 LBRL y del ejercicio de competencias estatales y/o autonómicas a resultas de delegación efectuada de acuerdo con el artículo 27 LBRL, el municipio tan solo podrá ejercer competencias en los términos dispuestos al efecto por el nuevo apartado cuarto del artículo 7 LBRL, esto es, “cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública”. No se veda, en definitiva, su eventual ejercicio, que habrá de realizarse siempre en los términos previstos en la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, pero se complica y dificulta la apertura del ámbito competencial municipal a otras atribuciones diversas en cuanto se exigen sendos informes previos, preceptivos y vinculantes, de la Administración competente por razón de la materia, en que quede patente la inexistencia de duplicidades, y de la que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias, en relación con los requerimientos dispuestos al efecto por la legislación vigente.

En suma, el artículo 7.4 parte de la cautela y se aleja de aquella asunción pacífica por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, STS de 26 de julio de 2006, FD 5, de que “la autonomía local no está constituida por un catálogo de competencias objetivamente determinado o que pueda determinarse sobre la base de unas características invariables, sino más bien mediante la facultad de asumir, sin título competencial especial, todas aquellas tareas que afecten a la comunidad vecinal que integra el municipio y que no hayan puesto en funcionamiento otras administraciones públicas”³⁴. De algún modo se asume que las competencias locales propias y específicas han sido concretadas y directamente atribuidas a las entidades locales por el legislador estatal o autonómico sobre la base de un interés claro y eminentemente local. Fuera de ese ámbito señalado nos situamos ante otro tipo de competencias de carácter más general, autoatribuidas por el propio municipio en ausencia de pronunciamiento expreso del legislador, susceptibles, por tanto, de afectar a un interés supralocal, razón que justificaría y legitimaría por sí misma

³⁴ Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a, de 26 de julio de 2006, RJ\2006\9632.

controles previos de racionalización, ausencia de duplicidades y sujeción a la sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria con el fin de acotar y pautar su ejercicio³⁵.

Algo del todo punto similar ocurre en relación con el ámbito competencial de las diputaciones provinciales, o entidad equivalente que las sustituya³⁶, regulado en el Capítulo II del Título III sobre la provincia. En sus artículos 36 y 37 desgrana, de un lado, las competencias propias de la diputación, y, de otro, las previsiones aplicables a las facultades que pudiera ejercer por delegación.

El primero de estos preceptos había tenido una vigencia pacífica y sin apenas sobresaltos desde la aprobación de la redacción originaria de la LBRL. Estructurado en dos apartados, contemplaba en el primero aquellas competencias propias que correspondían, en todo caso, a las provincias, en los términos en que les fueran atribuidas por la legislación estatal y autonómica, versando fundamentalmente en torno a la coordinación de los servicios municipales entre sí para garantizar su prestación integral y adecuada, la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica los municipios, especialmente de menor capacidad económica y de gestión, la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal, y, en general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia; mientras dedicaba el segundo, en cambio, a concretar, en relación con las dos funciones citadas en primer lugar, la aprobación anual del Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, su contenido y requisitos mínimos, y su función esencial para asegurar “el acceso de la población de la Provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economicidad en la prestación de estos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación con los municipios”. Incorpora alguna matización y puntualización en su enunciado la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que añade una nueva letra al artículo 36.1 LBRL para esbozar como competencia propia “la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones públicas en este ámbito”, y precisa algunos extremos de su apartado segundo a fin de sujetar la distribución de los fondos del Plan provincial de cooperación a

³⁵ Pese a la posición claramente restrictiva de la legislación básica estatal, los legisladores autonómicos han flexibilizado en muchas ocasiones la regulación del ámbito competencial atribuido a los municipios. *Vid.*, en tal sentido, la cláusula general de competencia del artículo 8 y el principio de mayor proximidad a la ciudadanía que adopta el artículo 6.3 para determinar las competencias municipales en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía. En una línea similar, entre otros, los artículos 33, apartados 1 y 4, de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana; 16 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi; 8 y 10 de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura.

³⁶ En efecto, conforme al artículo 38 LBRL las previsiones de la Ley para la diputación “serán de aplicación a aquellas otras Corporaciones de carácter representativo a las que corresponda el gobierno y la administración autónoma de la Provincia”.

las obras y servicios de competencia municipal a criterios que hayan de ser en todo caso “objetivos y equitativos”, admitiendo, por lo demás, el otorgamiento de subvenciones y ayudas con cargo a los fondos provinciales propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales que aseguren el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal, y posibilitando su instrumentación a través de planes especiales u otros instrumentos específicos.

De mayor entidad es la reforma operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que, si bien respeta la estructura original del precepto, incorpora modificaciones de calado en su enunciado. Por lo que se refiere, en primer lugar, a las competencias propias de la provincia, enumeradas en el apartado 1 del precepto, se agranda el listado para incorporar nuevas atribuciones, pero, sobre todo, se contemplan ciertos umbrales poblacionales por debajo de los que corresponderá necesariamente a la diputación o entidad equivalente asumir la prestación de determinados servicios³⁷. Con ello el legislador impulsa la posibilidad de que la diputación se haga cargo de actividades municipales que hasta ese momento no le correspondían³⁸. De esta forma, cuenta con las competencias propias que le atribuyan en tal concepto las leyes estatales o autonómicas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, las siguientes³⁹:

- a. La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal, tal y como establece al efecto el artículo 31.2 a) LBRL.
- b. La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión, correspondiéndole garantizar, en todo caso, en los municipios de *menos de 1000 habitantes* la prestación de los servicios de secretaría e intervención.
- c. La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supra-comarcal, y el fomento o, en su caso, la coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, ha de asumir la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de *menos de 5000 habitantes*, y de prevención y extinción de incendios en los de *menos de 20 000 habitantes*, cuando estos no procedan a su prestación.

³⁷ En concreto, se establecen como límites los umbrales de 1000, 5000 y 20 000 habitantes, señalándose en cursiva en el listado que sigue allí donde se impone a la provincia la asunción de un servicio como competencia propia en municipios que no alcancen el límite correspondiente.

³⁸ Salvador Crespo (2019: 153).

³⁹ Como bien subraya Zafra Víctor (2020: 233), “la autonomía provincial tiene un carácter instrumental y sus competencias son funciones, no se proyectan sobre materias sino sobre las competencias municipales”.

- d. La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones públicas en este ámbito.
- e. El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis LBRL, esto es, en supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, ante la formulación por las corporaciones locales incumplidoras de su plan económico-financiero, cuando las medidas que contenga tengan carácter supramunicipal.
- f. Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población *inferior a 20 000 habitantes*.
- g. La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población *inferior a 20 000 habitantes*.
- h. El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.
- i. La coordinación mediante convenio, con la comunidad autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población *inferior a 5000 habitantes*.

El segundo apartado del artículo 36 concreta, a su vez, en relación con las tres competencias propias citadas en los apartados a), b) y c) anteriores, cuatro funciones capitales que recaen sobre la diputación o entidad equivalente⁴⁰. En primer lugar, la aprobación anual del plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, cuyo contenido incluye ahora “el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios”, de forma, incluso, que “cuando la Diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos”, inmiscuyéndose así, sin duda, en la capacidad de decisión y prestación de servicios que incluye la autonomía municipal, significativamente recortada cuando el coste efectivo del servicio excede de lo deseable y recomendable. Es más, el Estado y la comunidad autónoma, que podrán,

⁴⁰ Y que enlazan con esa competencia provincial o intermunicipal de asistencia que en opinión de Zafra Víctor (2020: 233) debiera alcanzar, incluso, a la reforma constitucional en cuanto su titularidad y ejercicio resultan claves a fin de “dotar de capacidad de gestión a los municipios para que el principio de subsidiariedad no haga saltar sus competencias a la Comunidad Autónoma”.

en su caso, sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo, tendrán necesariamente en cuenta “el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios”.

En todo caso, la STC 111/2016, de 9 de junio, FJ 12 c), ha sancionado la constitucionalidad del tenor literal del precepto, si bien marcando los términos en los que debe ser rectamente interpretado y aplicado:

“El párrafo segundo del artículo 36.2 a) LBRL sería contrario a los artículos 137 y 140 CE si fuera interpretado como previsión que atribuye por sí unas facultades de coordinación cuyo concreto alcance hubiera de fijar la propia Diputación a través de los correspondientes planes de cooperación. Sin embargo, esta interpretación ha de excluirse, habida cuenta de que hay otra que, siendo igualmente razonable, resulta conforme a la Constitución.

De acuerdo a esa otra interpretación, el artículo 36.2 a) LBRL es una previsión básica que, en cuanto tal, no pretende ni puede pretender agotar la regulación de la materia. Se refiere a una submateria -competencias locales- en la que las Comunidades Autónomas disponen de amplios márgenes de desarrollo y en la que, en todo caso, concurren regulaciones sectoriales (STC 41/2016, FJ 7 c]). Bajo esta perspectiva, la ausencia de precisión característica de la previsión impugnada no resulta en sí problemática desde la perspectiva de la autonomía municipal (artículos 137 y 140 CE). En este sentido, puede entenderse que, en ausencia de indicaciones básicas más precisas en torno al alcance de las facultades de coordinación de la diputación provincial, la legislación autonómica sobre régimen local o las regulaciones sectoriales hayan de concretarlas. Tales regulaciones habrán de predeterminar suficientemente aquellas facultades ajustándose a las prescripciones básicas (que obligan a tomar en consideración el “coste efectivo”) y a la Constitución (que obliga a asegurar que la capacidad decisoria municipal sea tendencialmente correlativa al nivel de interés municipal involucrado). La previsión impugnada debe interpretarse, por tanto, en el sentido de que precisa de complementos normativos que, en todo caso, deben dejar márgenes de participación a los municipios. Todo ello no condiciona en absoluto, naturalmente, que, frente a estas regulaciones (y los propios planes provinciales) que pudieran vulnerar la indicada serie de exigencias ex artículos 137 y 140 CE, podrán, en su caso, utilizarse las vías procesales oportunas a fin de restablecer la garantía de autonomía municipal constitucionalmente garantizada (en parecido sentido, con relación a las facultades de coordinación previstas en el artículo 59 LBRL, STC 214/1989, FJ 21).

Corresponde, en consecuencia, declarar que, así entendido, el art. 36.2, letra a), párrafo segundo, LBRL, en la redacción dada por el art. 1.13 de la Ley 27/2013, no es inconstitucional”.

La diputación o entidad equivalente asegura también, en segundo lugar, “el acceso de la población de la Provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia muni-

cipal y a la mayor eficacia y economía en la prestación de estos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal”, pudiendo otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus recursos propios con esta finalidad, en concreto, para la realización y el mantenimiento de obras y servicios especiales, instrumentándolas a través de planes especiales u otros instrumentos específicos.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, encomienda, en fin, dos nuevas funciones a las provincias. De un lado, garantizar “el desempeño de las funciones públicas necesarias en los Ayuntamientos”, prestándoles “apoyo en la selección y formación de su personal sin perjuicio de la actividad desarrollada en estas materias por la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas”; de otro, dar “soporte a los Ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquéllos se las encomienden”.

El artículo 37 permite, a su vez, la delegación estatal o autonómica de competencias en las diputaciones o entidades equivalentes⁴¹. La delegación estatal, previa consulta e informe de la comunidad autónoma interesada, afectará a competencias de mera ejecución y está prevista para aquellos supuestos en que “el ámbito provincial sea el más idóneo para la prestación de los correspondientes servicios”. La autonómica, en cambio, alcanza tanto a la delegación de competencias *stricto sensu* como a la encomienda de la gestión ordinaria de servicios propios en los términos previstos en los estatutos correspondientes, en cuyo caso, lógicamente, la Administración provincial actuará “con sujeción plena a las instrucciones generales y particulares de las Comunidades”. El ejercicio provincial de las facultades delegadas no difiere, por lo demás, del municipal en supuestos de delegación de competencias estatales o autonómicas, en cuanto el artículo 37.3 lo acomoda de forma expresa a lo dispuesto a tal efecto por el artículo 27 LBRL. En todo caso, el artículo 8 LBRL extiende a provincias e islas la posible gestión ordinaria de servicios propios de la Administración autonómica, de conformidad con lo dispuesto al efecto, en su caso, por los estatutos de autonomía y la legislación de las comunidades autónomas correspondientes.

El ámbito competencial de la provincia se define, por tanto, a partir del municipal, de forma que, en buena medida, la autonomía que se garantice constitucionalmente a la provincia se articulará a partir de la asegurada al municipio⁴². Así, a modo de síntesis de la doctrina constitucional sobre la autonomía local garantizada y en relación con la aplicación del artículo 149.1.18 CE al régimen provincial, cabe citar el razonamiento de la STC 105/2019, de 19 de septiembre, FJ 4, con abundante cita de jurisprudencia constitucional anterior:

⁴¹ Llama la atención que, a diferencia del artículo 27.3 LBRL, el artículo 37 no establece un listado de materias o competencias susceptibles de delegación a la diputación provincial o entidad equivalente.

⁴² De ahí la trascendencia del enunciado del artículo 10.4 LBRL cuando dispone que “las funciones de coordinación serán compatibles con la autonomía de las entidades locales”.

“a) [...] Específicamente y respecto a la autonomía provincial este Tribunal tiene declarado que ‘la Constitución garantiza autonomía a la provincia para la gestión de sus intereses (artículo 137 CE) sin precisar *cuáles sean estos intereses ni cuál el haz mínimo de competencias que para atender a su gestión debe el legislador atribuir a la provincia*’ (STC 32/1981, FJ 3). La ‘concreta configuración institucional de la autonomía provincial corresponde al legislador’, que ‘debe especificar y graduar las competencias provinciales teniendo en cuenta la relación entre intereses locales y supralocales en los asuntos que conciernan a la comunidad provincial’ (STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2). Las competencias de la Diputación serán, pues, las que decidan atribuirle el Estado y las Comunidades Autónomas, cada cual, en el marco de sus competencias, sin perjuicio de la garantía constitucional de la autonomía provincial [SSTC 214/1989, FJ 3 a), y 41/2016, FJ 9]. A este respecto, la doctrina constitucional ha precisado que las competencias instrumentales –aquellas que tienen al municipio por destinatario inmediato–, entroncan directamente con la Constitución: ‘el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial’ constituye el núcleo de la actividad de la provincia, ‘en cuanto entidad local determinada por la agrupación de municipios (art. 141.1 C.E)’ cuya autonomía presenta ‘rasgos y perfiles específicos’ respecto de la municipal (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2)” (STC 111/2016, de 9 de junio, FJ 9).

Asimismo, ‘hay que tener en cuenta, que el artículo 149.1.18 CE autoriza una legislación básica estatal que desarrolle *el apoyo a los municipios como núcleo* de la actividad de la provincia, *en cuanto entidad local determinada por la agrupación de municipios (artículo 141.1 C.E)* con autonomía constitucionalmente garantizada (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2). A su vez, las tareas provinciales de cooperación con (o asistencia al) municipio, lejos de vulnerar la autonomía municipal, contribuyen a facilitar su desarrollo efectivo, por lo que no pueden entenderse infringidos los artículos 137 y 140 CE’ (STC 111/2016, FJ 11)”.

El modelo de autonomía provincial “no queda limitado única y exclusivamente al desarrollo del contenido esencial de la garantía institucional que comprende la función de cooperación económica a la realización de obras y servicios municipales, o el apoyo a los municipios, según afirmamos en la STC 109/1998, de 21 de julio, sino que se extiende a aquello que resulte necesario para la definición del modelo común de autonomía provincial, con independencia del posterior desarrollo normativo de las bases que en todo caso corresponde a las comunidades autónomas” (STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 5).

Por lo demás, las diputaciones solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación en los términos dispuestos al efecto por el artículo 7.4 LBRL para el conjunto de nuestras entidades locales, con estricta sujeción, por tanto, a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera e inexistencia de duplicidades competenciales, sin perjuicio de aquellas que

aparecen expresamente recogidas a lo largo del articulado de la LBRL tras su reforma de 2013⁴³.

En puridad, aunque la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, ha pretendido reforzar, en expresión de su Exposición de Motivos, “el papel de las Diputaciones provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entidades equivalentes”, la reordenación y ampliación de su ámbito competencial ha sido más aparente que real, en cuanto las competencias provinciales tienen por destinatarios directos a los municipios y las nuevas atribuciones competenciales no son sino concreciones de la competencia general sobre asistencia y cooperación que han venido desempeñando tradicionalmente las diputaciones⁴⁴.

En todo caso, a la vista del complejo reparto competencial que admite nuestro texto constitucional y que posibilita la legislación básica aplicable en materia de régimen local, a enunciar y concretar, en todo caso, por la legislación sectorial estatal y autonómica que se apruebe después de forma específica, el artículo 55 de la LBRL remite al principio de lealtad institucional para sujetar en sus relaciones recíprocas a la Administración General del Estado y a las Administraciones autonómica y local, en aras de asegurar la efectiva coordinación y eficacia administrativa, al respeto del “ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias”, y a ponderar, “en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones”.

3. Propuestas de reforma

3.1. Propuestas de reforma prelegislativas

a) Anteproyecto de Ley básica del Gobierno y la Administración local, de 3 de mayo de 2006, y versión ulterior, de 5 de febrero de 2007

Resulta explícita la Exposición de Motivos del Anteproyecto datado a 3 de mayo de 2006 al reivindicar la necesidad de desarrollar el gobierno local para lograr el cumplimiento efectivo del modelo de descentralización territorial que establece la Constitución, “después de todos estos años en los que la falta de una definición clara y precisa

⁴³ Entre otras, para la coordinación y supervisión de la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión de municipios (artículo 13.5 LBRL) o para asistir al resto de corporaciones locales y colaborar con la Administración que ejerza la tutela financiera, según corresponda, o, en su caso, proponer y coordinar las medidas que integran el plan económico-financiero, en el marco de lo dispuesto al efecto por los artículos 116 bis y 116 ter LBRL.

⁴⁴ Salvador Crespo (2019: 150).

de sus competencias ha lastrado la actuación de la Administración Local en España”, y anunciar, de forma un tanto enfática, la definición de “un marco competencial de los entes locales suficiente y acorde con una autonomía de carácter político”. En esta misma línea, el borrador de 5 de febrero de 2007 incide poco después en que el nuevo texto legal “permitirá a los entes locales poder atender las nuevas necesidades de la ciudadanía y los cambios que han afectado a los pueblos y ciudades españolas en los últimos tiempos, para lo que se les debe dotar de competencias claras y de financiación suficiente”.

Sanciona una ruptura importante con el *statu quo* vigente en nuestro ordenamiento jurídico desde la aprobación de la LBRL en cuanto anuncia, ya desde un inicio, la adopción de un nuevo concepto de autonomía local: “Siguiendo el principio establecido en la Carta Europea de la Autonomía Local, la Ley define la autonomía local como la capacidad de ordenación y gestión de una parte importante de los asuntos públicos. Se aleja así de la concepción que vincula la autonomía local a la regulación de los intereses locales o al círculo de intereses locales, asumiendo plenamente que en el Estado social y democrático de derecho no hay intereses estatales, autonómicos o locales, sino intereses de la ciudadanía y que, por tanto, la articulación entre los diferentes niveles de gobierno exige ponderar criterios de eficiencia económica y de participación política. Se entiende así que el principio de subsidiariedad requiere conciliar la capacidad de gestión del gobierno local con la ventaja de la proximidad y el control ciudadano. La autonomía local es, por tanto, un ámbito de decisión política abierto a todas las materias que afecten a quienes vivan en un municipio, lo que significa que el gobierno local no tiene derechos sino competencias. Se trata, en suma, de una delimitación derivada del pluralismo político territorial”.

Consecuentemente con ello, el artículo 2 establece como objeto principal de la Ley la regulación y garantía de la autonomía básica de municipios, provincias e islas, entidades locales a las que corresponde “la ordenación y gestión de una parte importante de los asuntos públicos, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de los ciudadanos”, disfrutando los demás entes locales de autonomía “en los términos que establezcan los Estatutos de Autonomía y la legislación de las Comunidades Autónomas”.

La consecuencia más importante de esta nueva concepción es que las competencias locales dejan de ser derivadas para ser concebidas como originarias. Corresponde al legislador sectorial delimitar su alcance, pero no atribuirles, recayendo el impulso de las políticas propias sobre la misma entidad local y su potestad normativa. En definitiva, como destacara su Exposición de Motivos, la LBRL “no ofrece una lista determinada y formal de las competencias locales, limitándose a hacer una remisión a las leyes sectoriales. Con ello, no sólo quedaba en entredicho formalmente la autonomía local, tam-

bién la capacidad de gestión de los municipios, que se han visto, por esta vía, limitados en cuanto a sus competencias formales, o incluso en algunos casos gravados en exceso en cuanto a las cargas que tienen que asumir, sin reconocimiento competencial ni financiero, porque en estos años se ha demostrado que el municipio es un genuino descubridor de competencias, que detecta una necesidad o demanda ciudadana y la transforma en competencia”.

Coherentemente con ello, el Anteproyecto dedica un Título completo, el Título III, al régimen de las competencias locales, y comienza por establecer en su artículo 21 una cláusula general de competencias a favor del municipio, de forma similar al artículo 4.2 de la Carta Europea de Autonomía Local, de forma que para la gestión de sus intereses tendrá competencia “en todas las materias no atribuidas expresamente por la legislación al Estado o a las Comunidades Autónomas”. A tal efecto los artículos 22 a 24 concretan el acervo competencial municipal distinguiendo entre tres ámbitos diversos. De un lado, las competencias municipales originarias listadas en el artículo 22, que corresponden a todo municipio; de otro, los servicios obligatorios municipales que para la garantía de la igualdad de derechos de los ciudadanos deberán prestar o regular, a partir del artículo 23, los municipios por sí o asociados y que, siguiendo la pauta hasta entonces vigente, se agrupan en función del umbral poblacional del municipio correspondiente, cuyo cumplimiento o dispensa podrán graduar las comunidades autónomas, por medio de las diputaciones provinciales y de las fórmulas intermunicipales que consideren más idóneas, de acuerdo, en todo caso, “con criterios objetivos y generales que atenderán preferentemente a la composición de la población, la calidad de los servicios, la capacidad técnica y económica y la extensión territorial de los municipios”; y, en fin, las materias respecto a las que, al objeto de garantizar la elaboración y ejecución de políticas propias, el artículo 24 otorga al municipio potestad normativa en el marco que como mínimo común establezcan al efecto las normas con rango de ley aprobadas por el Estado y las comunidades autónomas a partir del reparto de las competencias sectoriales correspondientes. A tal efecto, el listado de este último precepto se cierra con una cláusula general abierta e indeterminada, que atribuye a los municipios potestad normativa en “cualquier otra materia de competencia del Estado o de la Comunidad Autónoma, cuya gestión, total o parcial, se considere que deba ser realizada por las entidades locales, en virtud de los principios de subsidiariedad, descentralización y cercanía o proximidad al ciudadano”.

Los artículos 25 a 27 concretan, a su vez, las competencias provinciales e insulares, incidiendo en su articulación a partir del ámbito competencial municipal y en sus posibilidades desde la perspectiva concreta de la prestación de los servicios municipales. Así, el artículo 25 confía a ambas entidades locales el aseguramiento de “la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio de los servicios de competencia municipal para

garantizar la prestación universal a todos los ciudadanos, generando economías de escala que propicien mayor calidad, eficacia y eficiencia en dicha prestación”. Sobresale la preocupación por la vertiente cualitativa del servicio, relegada en gran medida en la reforma de 2013 ante la inquietud prácticamente obsesiva por las cuestiones relacionadas con la economía y el ahorro presupuestario. Sin perjuicio de que se confíe la determinación de sus competencias propias a las leyes estatales y autonómicas en los distintos sectores de la acción pública, el apartado tercero enuncia aquellas que, con el carácter de mínimo competencial, corresponden en todo caso a provincia e isla, haciéndolas pivotar, en su versión original de 2006, sobre tres ejes fundamentales: la cooperación y asistencia a los municipios, “dirigida a garantizar el ejercicio íntegro de sus competencias y servicios”, la ejecución de obras y equipamientos y prestación de servicios públicos de carácter municipal, intermunicipal o de interés provincial o insular y, en fin, el apoyo a las políticas municipales de su territorio⁴⁵. A ellos añade la versión del Anteproyecto de 5 de febrero de 2007 un cuarto pilar, relativo a “la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito”.

En todo caso, el Capítulo I del Título III del Anteproyecto se cierra con la Sección 3.ª, artículos 28 y 29, en los que se establecen disposiciones comunes aplicables al ejercicio de toda competencia local. Y así, el primero de estos preceptos sujeta, de una parte, la atribución y el ejercicio de las competencias locales a cuatro principios básicos y esenciales desde la perspectiva de la garantía institucional de la autonomía local constitucionalizada:

- Autonomía, de acuerdo con lo referido al efecto en relación con el artículo 2 del texto.
- Autonomía financiera, en los términos previstos por el Título VI del Anteproyecto, relativo a las Haciendas locales, y, en especial, de sus artículos 79, por el que se sanciona que “con arreglo a la Constitución y las leyes, las entidades locales tienen plena autonomía presupuestaria y de gasto para la aplicación de sus recursos, de los cuales dispondrán libremente en ejercicio de sus competencias, así como para la imposición, ordenación y gestión de sus ingresos, con capacidad normativa en los términos establecidos en esta Ley y en la legislación estatal reguladora de las haciendas locales, y conforme a los principios de eficacia, eficiencia y responsabilidad”.

⁴⁵ El artículo 26 se dedica, a su vez, a la cooperación provincial e insular mediante planes o programas con los municipios, sancionando la posible desconcentración territorial de los servicios provinciales e insulares “a efectos de procurar la mayor proximidad de sus actividades a los municipios que lo integran”. El artículo 27 regula, por su parte, los regímenes especiales aplicables a los órganos forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, a la Comunidad Foral de Navarra y comunidades autónomas uniprovinciales y, en fin, a los archipiélagos canario y balear.

y 80, por el que se asegura la suficiencia financiera de las entidades locales al establecer que “dispondrán de los medios que les permitan obtener recursos suficientes para el desempeño de las funciones y el cumplimiento de los fines que tengan encomendados por la legislación”⁴⁶.

- Subsidiariedad, “de acuerdo con el cual el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente al gobierno más cercano a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otro nivel de gobierno debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía”.
- Proporcionalidad, “en virtud del cual dicha asunción de competencia por una Administración supralocal debe ser una medida idónea, necesaria y justificada por su adecuación a la importancia de los fines públicos que se pretenden satisfacer con la intervención legislativa”.

A estos cuatro sumará después el borrador del Anteproyecto de 5 de febrero de 2007 un quinto principio, el de sostenibilidad, por el que “las competencias locales deben ser ejercidas integrando las exigencias de un desarrollo sostenible en el medio urbano, desde un punto de vista económico, social y medioambiental”.

En cuanto al artículo 29, cierra la atribución competencial a las entidades locales regulando la posible delegación estatal o autonómica de competencias a las Administraciones locales o, incluso, de estas entre sí, admitiendo, asimismo, la posible encomienda de gestión a las mismas de actividades y servicios. Su efectividad exige, en principio, la aceptación de la entidad local interesada, así como la dotación o el incremento de los medios económicos necesarios para poder desempeñar la atribución correspondiente, si bien se admite de forma expresa su posible imposición obligatoria por ley sin que en ningún caso esté obligada la entidad local a asumir la delegación o encomienda si la ley que las impone no prevé el traspaso de los medios necesarios para su gestión.

Por lo demás, el Título III se cierra con la regulación en sendos capítulos de los instrumentos necesarios para el adecuado ejercicio de las distintas competencias de las entidades locales. De un lado, el Capítulo II atribuye a municipios, provincias e islas ciertas potestades, dentro del ámbito de sus competencias, regulando con mayor detenimiento el ejercicio de la normativa y la sancionadora. De otro, el Capítulo III establece el régi-

⁴⁶ En el borrador del Anteproyecto de 5 de febrero de 2007 los artículos 79 y 80 se convierten en 81 y 82, si bien permanece invariable su tenor literal. A estos preceptos se sumará, además, una nueva disposición adicional undécima, relativa a la estabilidad presupuestaria de las entidades locales, en la que se les impone el deber de aprobar un plan de saneamiento financiero en los supuestos y con los requisitos previstos en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

men aplicable a la cooperación interadministrativa, diferenciando claramente entre las medidas organizativas que pudieran articularse, en concreto, a través de la Comisión Nacional de Administración Local, la Conferencia de Asuntos Urbanos, la Conferencia General de Política Local y la participación de las entidades locales en las Conferencias Sectoriales, en cuanto órganos de cooperación interadministrativa, y las propiamente procedimentales en materia de información, cooperación y participación, destacando al efecto la referencia a los intercambios de información, el Observatorio urbano de la calidad de vida en los municipios con población superior a 75 000 habitantes o capitales de provincia, las diversas formas de cooperación entre Administraciones en asuntos de interés común, en particular, mediante convenios interadministrativo o consorcios, y la participación preceptiva de las entidades locales en ciertos procedimientos que pudieran afectarles de manera directa⁴⁷. Cierran el Título III, por lo demás, las secciones relativas a la eventual coordinación de su actividad por el Gobierno de la nación o el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma “con la finalidad de asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas, cuando las actividades o servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas, y siempre que aquélla finalidad no pueda cumplirse a través de los mecanismos fijados en los artículos anteriores o resulten manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate”, funciones de coordinación “que no afectarán en ningún caso a la autonomía de las entidades locales” (artículo 47), y a la sustitución y disolución de los órganos de las entidades locales, bien por incumplir, en el primer supuesto, las obligaciones impuestas directamente por el legislador afectando al ejercicio de competencias estatales o autonómicas, bien por “gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales” que justifique la disolución.

b) Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local de 2019

Resulta sorprendente, sin lugar a dudas, el Preámbulo del Anteproyecto de 2019, en cuanto certifica la defunción del modelo asentado en la reforma de la LBRL de 2013 al anunciar que, “en el momento presente, se está en disposición de afrontar una reforma parcial de la LBRL, sobre determinados aspectos sustantivos de la ley, que resultan prioritarios y ur-

⁴⁷ Así, la participación de la Federación Española de Municipios y Provincias en el proceso de elaboración de las políticas comunitarias, la cooperación internacional de las entidades locales, su participación en planes, programas y proyectos estatales y autonómicos o su informe previo en materia de usos, concesiones y autorizaciones y preferencias en mutaciones demaniales en aquellos supuestos en que el citado dominio público se encuentre en su territorio.

gentes”, sin perjuicio, en todo caso, “de la necesidad de trabajar en una reforma global y más ambiciosa de la LBRL, de carácter transversal, que adecue la misma a los nuevos parámetros políticos, jurídicos y sociales existentes en nuestro país en materia de régimen local, y basada en amplios acuerdos y consensos con todos sus protagonistas”.

A tal efecto subraya, en concreto, que “la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, llevó a cabo una modificación sustancial del sistema de atribución competencial de las entidades locales diseñado por la LBRL que supuso una indiscutible limitación o reducción de la garantía legal básica de la autonomía local en términos de racionalización económica. Por ello es objetivo fundamental de esta reforma que los Ayuntamientos recuperen para sí el ámbito de autonomía necesaria que les permita diseñar políticas públicas propias y responder a las demandas de sus vecinos, actuando bajo su propia responsabilidad, con sometimiento a la Ley y a las exigencias de equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera”.

De ahí que se declare como propósito reconocido de la reforma en marcha “recuperar el ámbito de autonomía política perdida, mediante una potenciación del autogobierno local a través de una ampliación de la garantía institucional de la autonomía local en línea con lo previsto en el artículo 3 de la Carta Europea de Autonomía Local”.

Desde la perspectiva del sistema de competencias locales, se articula un nuevo régimen jurídico para la atribución competencial a las entidades locales, que podrán disponer, conforme al artículo 7 que se propone, de competencias propias, clasificadas, a su vez, en específicas y de naturaleza general, y de competencias delegadas.

Las competencias propias de naturaleza específica encuentran acomodo en el artículo 7 bis que el Anteproyecto propone incorporar a la LBRL. Pueden corresponder a todas las entidades locales territoriales y son atribuidas por ley, estatal o autonómica, a la que corresponde, en todo caso, atribuir y determinar su alcance. Será el legislador quien evalúe, al aprobar la ley, “mediante la correspondiente memoria económica la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, coordinación y eficiencia, además del impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad y sostenibilidad financiera. La Ley deberá prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales, así como garantizar que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública”. Si el proyecto de ley fuera estatal, los informes de evaluación correrán a cargo del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Política Territorial y Función Pública; si fuera, en cambio, autonómica, regulará, además, la posible colaboración de entidades locales supramunicipales en el ejercicio de la competencia si resultara necesario para garantizar la autonomía local, “y, en todo caso, cuando la densidad demográfica

fica o la insuficiencia de recursos materiales y económicos del municipio, lo justifiquen". De algún modo hace acto de presencia en el texto propuesto la preocupación por la despoblación, por la dispersión poblacional sobre el territorio y por la proliferación en nuestro país de pequeños núcleos de población y de entidades locales insuficientemente dotadas para el ejercicio de sus competencias.

Las competencias propias específicas habrán de referirse, como mínimo, a las materias expresamente enumeradas por el artículo 25.2 que se propone, de forma que el legislador estatal o autonómico atribuirá a los municipios competencias propias específicas de entre el listado allí relacionado. Cabe citar, entre otras, por su amplitud y trascendencia, la referencia al "control de la sanidad en edificios, viviendas y locales de convivencia humana o abiertos al público, así como en industrias, actividades y servicios y transportes", "la promoción y protección de la salud pública", "servicios sociales e integración social", o "gestión, en coordinación con las Administraciones educativas, de las instalaciones de los centros docentes públicos de educación infantil, primaria y especial". Como bien subraya el Preámbulo del Anteproyecto, "por lo que respecta a los municipios, en esta reforma se ha optado por una clara ampliación de los ámbitos materiales de atribución de competencias mediante la incorporación de nuevas materias en el listado del artículo 25.2 LBRL, ya recuperando ámbitos en los que los Gobiernos locales municipales deben tener necesariamente competencia, como los sociales, o que tradicionalmente fueron ámbitos propios de la actuación municipal, ya incluyendo otros nuevos considerados imprescindibles para garantizar una adecuada calidad de vida de los ciudadanos". El listado carece, no obstante, de ánimo exhaustivo, de forma que, con apoyo expreso en el principio de subsidiariedad recogido en el artículo 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local, el Anteproyecto admite de forma expresa que la ley, estatal o autonómica, atribuya como propias específicas competencias en otras materias distintas de las enunciadas.

La competencia propia general se desprende, en cambio, del tenor literal propuesto para el artículo 25.1, esto es, corresponde a los municipios al amparo de la cláusula general que establece al respecto el Anteproyecto: "Los municipios, en virtud de la competencia propia de naturaleza general, podrán ejercer su iniciativa en toda materia, promoviendo actividades y prestando servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades, aspiraciones e intereses de sus vecinos, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, y con sujeción a los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. No obstante, con el fin de evitar la prestación simultánea de un mismo servicio o actividad, los municipios no podrán realizar actividades, servicios o prestaciones cuando otra Administración, en virtud de sus competencias, realice las mismas actividades, servicios o prestaciones, en un ámbito territorial coincidente, en relación con la misma población y con la finalidad de satisfa-

cer de forma plena la misma necesidad social". A su tenor los municipios podrán desplegar actividades y prestar servicios públicos que contribuyan a satisfacer, con carácter general, las necesidades y aspiraciones de sus vecinos con escasos límites, en concreto, que no estén prestados por otra Administración en el mismo territorio y con idéntico fin y que se respeten, además, los requerimientos vigentes al amparo de la legislación en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Ambos supuestos, es decir, competencias propias específicas o general, podrán ejercerse por sí o de forma asociada o mancomunada con otras entidades locales, si lo aconsejan razones de eficacia, eficiencia o mejor gestión de los recursos públicos, y siempre en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad.

El nuevo artículo 7 ter que se pretende incorporar a la LBRL regula, en cambio, las competencias delegadas por Estado o comunidades autónomas en entidades locales territoriales, o las que, en su caso, pudieran delegarse estas últimas entre sí, estableciendo el régimen jurídico a que se sujeta su ejercicio y admitiendo su ejercicio por sí o con otras entidades locales que las tengan igualmente delegadas cuando así lo aconsejen razones de eficacia, eficiencia o mejor gestión de los recursos públicos, mediante cualquiera de los instrumentos de colaboración previstos al efecto por el ordenamiento jurídico. El Anteproyecto propone reformar, a este efecto, el enunciado de los artículos 27 y 37 LBRL de forma que la delegación estatal, autonómica o de otras entidades locales territoriales, en el ámbito de sus respectivas competencias, en los municipios se remita ahora al artículo 7 ter, en virtud del artículo 27, y que el ejercicio por las diputaciones de las facultades delegadas se acomode, asimismo, a lo dispuesto en el citado artículo 7 ter, a tenor del artículo 37.

En definitiva, el Anteproyecto aspira a establecer un marco de seguridad jurídica en el funcionamiento ordinario de las entidades locales territoriales respecto del régimen jurídico concreto por el que se les atribuyen competencias, al tiempo que reconoce "un espacio propio" a favor de los municipios como garantía de su autonomía local y en aras, precisamente, del principio de subsidiariedad recogido de forma expresa en la Carta Europea de Autonomía Local.

3.2. Principales aportaciones de la doctrina científica

a) *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005*

Para la Comisión a cargo del Libro Blanco las competencias locales son, sin duda, elemento central del documento y, en particular, de la problemática de los Gobiernos locales. Dado que el artículo 137 CE reconoce autonomía a municipios, provincias y comunidades autónomas para la gestión de sus respectivos intereses, la autonomía local no

puede ser, bajo ningún concepto, “una cualidad abstracta, en el vacío”, sino que debe asociarse indeleblemente a la gestión de intereses del ente del cual se predica. “Y puesto que no cabe hablar de gestión de intereses sin que se ostenten las competencias necesarias para ello, la Comisión entiende que la autonomía local proclamada en nuestra Constitución presupone un contenido competencial sobre el que proyectarse”⁴⁸.

Reviste especial interés su análisis del porcentaje de gasto público a cargo de la gestión local, en cuanto concluye la insuficiencia del modelo de competencias locales vigente en España a partir, precisamente, del dato de que “el sector local sigue anclado en la gestión de apenas el 15 por 100 del gasto público”. Y así, sin pretender concretar cuál deba ser el porcentaje exacto, sí le parece indiscutible “que la cantidad de recursos en manos locales son insuficientes y desde hace muchos años no ha experimentado aumento alguno”, siendo indicativo de que “el gasto público no ha sido objeto de descentralización a los municipios de modo paralelo a las demandas que la sociedad plantea a sus ayuntamientos”.

Entre sus principales aportaciones y propuestas:

1. La Comisión considera insuficiente e insatisfactorio el resultado obtenido, años después de la aprobación de la LBRL, a resultas de la ausencia de un listado determinado y formal de competencias locales en la legislación básica estatal en materia de régimen local y de su remisión expresa al legislador sectorial estatal y autonómico para atribuir de forma concreta competencias al ámbito local. Reivindica, a tal efecto, la plasmación de una cláusula general de competencias en desarrollo del principio de subsidiariedad, criterio que recomienda completar con la definición de las potestades, especialmente las normativas, que pueden ejercer los municipios en su desarrollo y aplicación.
2. Tanto el listado de servicios mínimos del artículo 26 LBRL como el de actividades o servicios esenciales reservados a los entes locales del artículo 86 LBRL precisarían de actualización y de la atribución a las entidades locales de potestades más amplias que excedieran de su mera gestión para alcanzar a su planificación, programación, regulación e intervención.
3. Pese a enmarcarse en la regulación de la LBRL previa a su reforma en 2013, el Libro Blanco denuncia la dificultad a que se enfrentan las entidades locales para afrontar la intervención pública en los nuevos ámbitos de actuación pública que demanda la sociedad, considerando que una mejor regulación de las potestades administrativas que la Ley atribuye a los municipios, puestas en conexión con sus competen-

⁴⁸ Ministerio de Administraciones Públicas (2005: 47).

cias, habría de permitir una mayor eficacia al articulado de la Ley y otorgar más opciones y mayor flexibilidad a los entes locales.

4. La Comisión se muestra, asimismo, crítica con la ausencia de medios adecuados para la defensa de las competencias locales, tanto en supuestos de inactividad u omisión por el legislador sectorial al atribuir competencias a los entes locales, como en relación con posibles menoscabos de la autonomía local a la vista de la legislación sectorial aprobada. La escasa operatividad del conflicto en defensa de la autonomía local, creado por Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, debido, entre otros motivos, a las condiciones para el acceso de las entidades locales al Tribunal Constitucional, muy restrictivas, no hace sino avalar esta conclusión.
5. Las limitaciones propias de la potestad normativa local y sus dificultades ante la vigencia del principio de reserva de ley en materia sancionadora y en otros ámbitos normativos que afecten de forma directa al contenido esencial o el ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos.
6. La insuficiencia financiera de las entidades locales en relación con las actividades que están llamadas a desarrollar y la dificultad que ello representa para su potestad de planificación, debiendo aportarse garantías adecuadas de suficiencia financiera para el ejercicio de sus competencias.

En todo caso, respecto al modelo competencial básico de régimen local, recomienda determinar los ámbitos o sectores en los que se considera que hay presencia de intereses locales, conforme a las siguientes pautas:

“La Ley básica de régimen local debería determinar los sectores de actividad administrativa o ámbitos en los que el legislador constata la presencia de intereses locales. Esa determinación debe hacerse, además, conforme a una serie de criterios:

1. La lista de sectores o ámbitos de actividad debe ser mucho más amplia y adecuada a la realidad de la sociedad actual; es decir, debe actualizarse y ampliarse la contenida en el vigente artículo 25 LBRL.
2. Debe tratarse de una lista abierta, en tres sentidos: debe poder ser ampliada por las leyes autonómicas de régimen local; también debe poder ser ampliada por las leyes sectoriales; y los propios municipios interesados deben poder proyectar su interés en otros sectores de actividad administrativa, si así lo requieren los intereses de su respectiva colectividad, siempre que no vulneren las leyes.
3. Esta lista de sectores y ámbitos de interés local constituye el principal campo de aplicación del principio de subsidiariedad. Sin perjuicio de ello, las leyes sectoriales reguladoras de estos sectores o ámbitos deben reconocer, amparar, potenciar,

y en su caso desarrollar, competencias municipales de ordenación y gestión relacionadas con los mismos.

4. La lista en cuestión debería complementarse con la afirmación expresa de que, más allá de los ámbitos o sectores en los que se proyecta el interés local, nada de lo que interesa o afecta a sus vecinos es ajeno al ayuntamiento, de modo que el municipio tiene también capacidad para asumir, expresar y representar ante las instituciones competentes de cualquier orden las preocupaciones y aspiraciones de su comunidad.

Al identificar estos sectores debe tenerse en cuenta que la modificación de la LBRL tiene la voluntad de imprimir un esfuerzo descentralizador a favor de los gobiernos locales⁴⁹.

De esta forma, la propuesta del Libro Blanco gira en torno a cuatro ideas esenciales. En primer lugar, desde una perspectiva material, la cuestión competencial precisa de una cláusula universal de atribución de competencias, de un elenco de servicios locales mínimos, configurados como competencias en ámbitos materiales vinculados a la cláusula constitucional de Estado social, y, finalmente, de la enumeración de una serie de materias en las que se han de asegurar competencias a los municipios, así como las correspondientes potestades, por existir un interés local. En segundo lugar, debe fijarse la atribución de las potestades que resulten procedentes en cada caso respecto de los diferentes ámbitos materiales que correspondan a los municipios. En tercer término, deben fijarse expresamente con carácter normativo los principios básicos vinculados tanto al ejercicio como a la atribución de las competencias, esto es, autonomía, subsidiariedad, flexibilidad y proporcionalidad. Y, en última instancia, se ha de incorporar normativamente el principio de suficiencia financiera vinculado a las competencias, de forma que a cada nueva transferencia de competencia le debe corresponder su modo de financiación.

Por lo que se refiere, en concreto, a la provincia, sostiene la Comisión que “para que se produzca una correcta ubicación de la provincia en el Estado autonómico, y dejen de existir interferencias, solapamientos o duplicidades entre distintas administraciones, el marco jurídico debe asignar a las diputaciones una competencia funcional en cooperación local y concretar los ámbitos o materias preferentes de dicha cooperación. Esta asignación debe ser lo suficientemente amplia para garantizar que ningún servicio local es absorbido automáticamente por la comunidad autónoma sin poder ser prestado por la diputación, porque en ese caso, el nivel local de gobierno se vería perjudicado⁵⁰.”

⁴⁹ Destaca el trabajo realizado por la Comisión al pormenorizar (Ministerio de Administraciones Públicas, 2005) las materias concretas en que deben atribuirse competencias a las entidades locales.

⁵⁰ Con ello la diputación se sitúa al servicio del municipio, pormenorizando la Comisión (Ministerio de Administraciones Públicas, 2005) aquellos aspectos concretos en los que las diputaciones debieran emplear su esfuerzo.

b) Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2011⁵¹

El Libro Verde reflexiona, desde la perspectiva de la provincia como entidad local, acerca de su concepción por el artículo 141 de la Constitución como una entidad “determinada por la agrupación de municipios”, definición imprecisa que ha dado lugar, en opinión del equipo, a “lecturas muy restrictivas sobre cuál ha de ser el alcance constitucional de la provincia desde la perspectiva competencial”, en cuanto parece quedar reducida a servir de apoyo o ente instrumental para el correcto ejercicio y despliegue de la autonomía de los municipios. De ahí que su propuesta fundamental sea, precisamente, la de reflexionar a partir de los enunciados constitucionales y concretar en la legislación básica de régimen local cuáles son las competencias provinciales que han de servir a los “intereses respectivos” de la provincia, que exceden de la mera agrupación de los municipios y que, en todo caso, ha de precisar el legislador.

No en vano, denuncia cómo ante la propia indeterminación del enunciado constitucional acerca del contenido mínimo de la autonomía local la técnica de la garantía institucional se ha mostrado útil “para evitar que el legislador ‘suprima’ la institución o la vacíe completamente de contenido, pero se ha mostrado claramente inoperativa cuando de afrontar regulaciones legales, que menoscababan las competencias provinciales, se trataba”⁵². De ahí que advierta “una manifiesta impotencia de la concepción de la garantía institucional en lo que se refiere a la salvaguarda efectiva de un haz de potestades propias de las provincias”, realidad que se ha visto consolidada a raíz de la aprobación de los nuevos estatutos de autonomía que, en buena medida, se limitan a recoger competencias provinciales de carácter funcional, vinculadas con las funciones de cooperación y asistencia técnica.

A tal efecto propone la redefinición por el legislador básico del papel institucional de la provincia en su dimensión básicamente competencial o como institución dotada de poder político y no solo de potestades administrativas, superando así su mera configuración como una suerte de Administración local de Administraciones locales. De esta forma las provincias optimizarían su legitimidad competencial por dos vías. De un lado, reforzando su caracterización constitucional como “agrupación de municipios”, pero también, de otro, ejerciendo directamente nuevas competencias, propias, transferidas o

⁵¹ Salvador Crespo (2011: 57 y ss.).

⁵² Se concluye que “la autonomía provincial constitucionalmente garantizada ha sufrido un proceso de erosión permanente y paulatina, como consecuencia de un marco legislativo básico tal vez poco preciso en su alcance competencial, de la interpretación casuística que de la autonomía provincial ha venido haciendo la jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo, así como derivado de la enorme diversidad de las regulaciones estatutarias que se han venido elaborando sobre el papel y función de la institución provincial”.

delegadas, donde el nivel provincial de gobierno pueda ser el más eficiente para la gestión⁵³. Los ámbitos materiales específicos en los que las diputaciones podrían cumplir eficazmente servicios y competencias propias son, entre otros, medio ambiente, desarrollo económico y social, ordenación territorial, cultura e inmigración.

Una redefinición que, si realmente quiere abordar y solventar la posición relativamente marginal de la provincia frente al municipio, no puede quedar circunscrita en exclusiva al ámbito competencial, sino que ha de proyectarse asimismo de modo nítido en el terreno de la financiación. No en vano, como subraya el Libro Verde, los Gobiernos locales intermedios en España, diputaciones de régimen común, consejos y cabildos insulares, representan una parte pequeña del gasto público local, tan solo el 13,5 por ciento.

En todo caso, los autores proponen articular la provincia y, en concreto, su órgano representativo y de gobierno, la diputación provincial, como eje vertebrador de la intermunicipalidad dentro de un sistema coherente, racional y eficiente de sistema político local. De ahí que frente a la actual fragmentación, solapamiento y duplicidad de diferentes niveles de gobierno local intermedio, así como de entidades locales del mismo carácter, aboguen por ordenar la intermunicipalidad, estructurando el espacio local de gobierno bajo premisas de racionalidad a efectos de prestar los mejores servicios a los ciudadanos a un menor coste.

c) La planta del Gobierno local. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013

El profesor Almeida Cerredá aborda en su estudio el análisis de las posibles líneas directrices de la reforma de la estructura competencial de la Administración local⁵⁴. Defiende la necesidad de proceder a una redistribución competencial entre las diferentes instancias administrativas, esto es, a un examen y una valoración, en términos de eficacia y eficiencia y a partir del ámbito territorial óptimo en términos geopoblacionales, de la actividad realmente desarrollada o potencialmente realizable por los diferentes entes públicos territoriales, y, lo más importante, en función de la evaluación efectuada, proceder, en su caso, a la reasignación de competencias en relación con las distintas tareas que integran la acción pública. Y así, concluye lo siguiente: "Teniendo en cuenta la actual distribución competencial, de llevarse a cabo el antedicho proceso, como fruto del mismo podría resultar que todos o determinados tipos de municipios, los más pequeños,

⁵³ *Vid.*, a tal efecto, el desarrollo de Salvador Crespo (2011: 113 y ss.) sobre las posibilidades de competencias provinciales en materia de ordenación territorial y urbanística, planificación urbanística, intervención en las actividades privadas o fomento.

⁵⁴ Almeida Cerredá (2013).

perdieran alguna de sus competencias de gestión de funciones o de erogación de servicios, en favor de otros entes locales, como, por ejemplo, las provincias, las comarcas o las mancomunidades, si se estimase que el ámbito territorial óptimo para el ejercicio de tales actividades excede del de dichos municipios. O también puede suceder que las comunidades autónomas que administran algunas de sus funciones y servicios mediante delegaciones provinciales, deban plantearse la conveniencia de atribuir su gestión a las provincias, a las comarcas, a las asociaciones de municipios, en particular a las mancomunidades, o a los grandes municipios, si, de acuerdo con los estudios realizados, se concluye que el espacio de actuación de alguno de estos entes constituye el ámbito territorial óptimo para la prestación de dichas actividades⁵⁵.

Destaca, a este efecto, su insistencia en la idea de que la concesión de competencias a los municipios no puede ser homogénea, sino que ha de regirse por el principio de diferenciación, de forma que será el legislador sectorial quien tendrá que valorar cuáles deben ser las dimensiones geográfico-poblacionales que ha de poseer un municipio para el ejercicio de una determinada competencia. Y, en función de esta ponderación, decidir “a qué grupo de municipios cabría que se atribuyese directamente su desarrollo, a qué municipios se podría conferir si presentasen una propuesta de actuación conjunta, y qué ente tendría que ostentar y ejercer la citada competencia sobre tal función o servicio cuando su ejecución a nivel municipal no fuese viable, o cuando, siéndolo, o bien no se presentase una propuesta de actuación conjunta o bien esta fracasase⁵⁶.

Del mismo modo, la profesora Carbonell Porras, enfrentándose a los sucesivos borradores de Anteproyecto de la que habría de aprobarse después como Ley 27/2013, de 27 de diciembre, incide en el problema de las duplicidades competenciales para llamar la atención sobre la necesidad de diferenciar entre ellas. Y así, sostiene lo siguiente: “Un adecuado análisis de este tema debe, sin embargo, diferenciar entre aquellas actividades que asumen las entidades locales en su condición de Administraciones públicas más próximas al ciudadano que suplen las deficiencias de gestión, a veces, solo por la lentitud en el ejercicio de las competencias por quien legalmente las tiene atribuidas, y aquellas otras actividades que, con el mismo argumento principal, realizan las entidades locales con duplicidad no justificada. Estas últimas, que no encuentran cobertura en una situación real de necesidad, son las que ahora se cuestionan. El problema, sin embargo, no es coyuntural, de ‘recortes’ para ajustar el gasto público, sino estructural. Si los municipios concentraran sus esfuerzos –y sus recursos– en la gestión de los servicios y actividades que ‘afectan directamente a los intereses’ que les son propios, mejoraría

⁵⁵ Almeida Cerrada (2013: 102-103).

⁵⁶ Almeida Cerrada (2013: 105).

significativamente su calidad y eficacia, lo que no ocurre si dedican esos fondos a esas otras actividades –que no competencias– impropias”⁵⁷.

d) Informe sobre la propuesta de reforma urgente de la LRSAL, de 16 de diciembre de 2018

El informe, coordinado por el profesor Galán Galán, sobre la propuesta de reforma urgente de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, se pronuncia en términos elogiosos sobre la misma en cuanto “configura un verdadero sistema general de competencias locales a partir de dos relevantes medidas”. De un lado, “la clarificación de la tipología de competencias de las entidades locales y de su régimen jurídico” a partir de la depuración de su dicotomía tradicional entre competencias propias y delegadas y la incorporación, además, de la distinción por la jurisprudencia constitucional entre propias generales y específicas; y, de otro, de forma inescindible, el reconocimiento y la garantía de una competencia general para los municipios, verdadera cláusula general de competencia, que no se extiende, en todo caso, al resto de entidades locales y que dota de cobertura jurídica a las actividades y servicios municipales que no ejerzan otras Administraciones, garantizando, a su vez, la irrenunciable sostenibilidad financiera⁵⁸.

Se valora positivamente, en términos de seguridad jurídica, la propuesta de supresión del artículo 7.4 LBRL, si bien se propone tomar suficientemente en consideración el problema de las denominadas competencias “impropias” a fin de garantizar que su posible ejercicio no quede sin cobertura en determinados municipios.

En todo caso, la cláusula general o universal de competencia a los municipios respondería a la idea de una competencia residual que, en aplicación del principio de subsidiariedad, atribuye al municipio como propia la competencia para promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer cualquier tipo de intereses y de necesidades de la comunidad, siempre que no sea expresamente atribuida a otra entidad.

Se valora, asimismo, la conveniencia de que la LBRL no establezca un listado de ámbitos materiales a modo de garantía frente al legislador sectorial, esencialmente autonómico, de la atribución ulterior de competencias propias a los municipios en ellos, sino que realice una verdadera atribución competencial en beneficio de la autonomía local.

⁵⁷ Carbonell Porras (2013: 52-53).

⁵⁸ Galán Galán (2018).

4. Cuestiones pendientes y posibles soluciones (valoración preliminar)

Sin duda la cuestión competencial es uno de los grandes retos de nuestro régimen local actual. Trae causa del debate aún abierto entre nosotros acerca del alcance de la garantía institucional sancionada por el texto constitucional de la autonomía local de municipios y provincias.

A tal efecto, resultaría prioritario, de acuerdo con la tesis de la profesora Nieto Garrido, completar la garantía institucional que sanciona su artículo 137 con la incorporación a nuestra Carta Magna del estatuto constitucional de los entes locales⁵⁹. No se desconocen la complejidad y la dificultad de llevar a la práctica una reforma constitucional de este tipo, pero, habida cuenta de la laxitud y flexibilidad con que aborda el Tribunal Constitucional el test de constitucionalidad de la legislación tanto estatal como autonómica en su contraste con la autonomía local, se antoja en buena medida como la vía más adecuada para evitar la interferencia constante de otras instancias superiores en el ejercicio de competencias locales y que se horade, cuando no vacíe por completo, la autonomía local a consecuencia de la mera invocación de la concurrencia en el supuesto concreto de intereses supralocales⁶⁰.

En todo caso, aun cuando no se abordara de inmediato la deseable reforma constitucional, es mucho lo que puede hacer el legislador básico en pos de una más adecuada delimitación de la autonomía local y del ámbito competencial de las distintas entidades locales, en especial, municipios y provincias.

De un lado, se hace necesario clarificar la tipología de las competencias locales, el régimen jurídico que les resulta de aplicación, y dotar de mayor seguridad jurídica a la eventual atribución o asunción de competencias por municipios y provincias, realizando una remisión auténtica a competencias en el sentido técnico de la expresión y no a un mero catálogo de materias en manos después del legislador sectorial, que es el encargado, en realidad, de definir y permitir la entrada de las entidades locales a la gestión de sus propios intereses.

⁵⁹ Nieto Garrido (2018).

⁶⁰ Nieto Garrido (2018: 173) apunta, en tal sentido, a la eventual utilidad del principio de proporcionalidad para controlar la asunción de competencias por autoridades administrativas supralocales. Es más, la autora aboga incluso por constitucionalizar (p. 176) la remisión a tratados internacionales ratificados por España en cuanto a la interpretación del principio de autonomía local, similar a cláusula del artículo 10.2 de la Constitución respecto a los tratados internacionales suscritos en materia de derechos humanos, en cuanto la remisión constitucional a la Carta Europea de Autonomía Local permitiría, a su juicio, resolver las dudas interpretativas que se planteasen, por ejemplo, respecto a cuestiones competenciales.

Se hace preciso, en tal sentido, adaptar no solo la estructura del Gobierno local, sino también el catálogo y sistema competencial a la creciente diversidad y complejidad de la acción política local, habilitando la articulación y la opción entre programas políticos de acción diversos, pero tomando asimismo en consideración la diversidad y heterogeneidad de nuestros entes locales, así como el potencial no suficientemente aprovechado de la provincia para desarrollar competencias no solo funcionales, sino auténticamente materiales.

Es un reto vinculado, en todo caso, a la mejora de la financiación local, de forma que sea realmente adecuada y suficiente para sostener las políticas públicas que las entidades locales han ido asumiendo a lo largo del tiempo.

En suma, solo a través del reconocimiento y de la garantía del núcleo esencial de la autonomía local y de la habilitación, con todas las salvaguardas y requisitos que se quiera, de una cláusula general de competencias que permita a las entidades locales ejercer facultades reales de decisión y no de mera gestión sobre el ámbito de sus intereses propios⁶¹, se podrá progresar en la senda de una descentralización territorial auténtica que vaya más allá de una mera desconcentración de la administración, ejecución o gestión de aspectos limitados y muy concretos en relación con asuntos que enlazan con la vida, los intereses y las necesidades de la comunidad local.

Pese a la diversidad de propuestas al respecto y su distinta valoración, no cabe negar la coincidencia que hay en la doctrina administrativista acerca de que la reordenación de las funciones y competencias municipales efectuada en su momento por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, “puede tener una incidencia positiva en la prestación eficiente de los servicios públicos y en ciertos aspectos del ahorro en el gasto público”. Ahora bien, ha llamado, asimismo, la atención sobre lo siguiente: “Los instrumentos posibles son muy variados, desde las diversas técnicas de cooperación intermunicipal, pasando por las encomiendas de gestión, unificación de compras, etc., hasta la traslación de competencias a los entes de nivel supramunicipal. Todo proceso de reforma debiera contemplar adecuadamente todas esas posibilidades, y no únicamente una de ellas, ya que es posible mejorar, simplificar y hacer más eficientes las técnicas de cooperación, antes de vaciar de competencias a determinados municipios”⁶².

⁶¹ Nieto Garrido (2018: 170) sugiere, en tal sentido, que la cláusula universal de atribución de competencias a favor de los entes locales se incorpore al propio texto constitucional, al modo de la incluida en la Constitución italiana, la Carta Europea de Autonomía Local y algún estatuto de autonomía como, en concreto, el de Castilla y León.

⁶² Font i Llovet (2013: 155).

Bibliografía

- ALMEIDA CERREDA, M. (2013). La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local. En J. J. Díez Sánchez (coord.), *La planta del Gobierno local. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local - AEPDA.
- CARBONELL PORRAS, E. (2013). La planta local: análisis general y perspectivas de reforma. En J. J. Díez Sánchez (coord.), *La planta del Gobierno local. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local - AEPDA.
- FONT i LLOVET, T. (2013). Conclusiones. En J. J. Díez Sánchez (coord.), *La planta del Gobierno local. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local - AEPDA.
- GALÁN GALÁN, A. (2010). La consolidación del principio de vinculación negativa en el ámbito local. *Revista CEMCI*, 8.
- (coord.). (2018). *Informe sobre la propuesta de reforma urgente de la LRSAL*, de 16 de diciembre de 2018.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1990). Constitución, fundaciones y sociedad civil. *RAP*, 122, 235-256.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2020). Prólogo. En M. Zafra Víctor. *La autonomía local en una Constitución reformada* (pp. 11-38). Madrid: CEPC.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2005). *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica.
- NIETO GARRIDO, E. (2018). *El estatuto constitucional de los entes locales. La autonomía local y la vinculación negativa a la Ley. Una propuesta de reforma constitucional*. Cizur Menor: Aranzadi.
- PAREJO ALFONSO, L. (1981). *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid: IEAL.
- SALVADOR CRESPO, M. (coord.). (2011). *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- (2019). *El gobierno local en España*. Madrid: Marcial Pons.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (1982). Notas sobre la Sentencia de las Diputaciones Provinciales. *REDA*, 34, 455-476.
- ZAFRA VÍCTOR, M. (2020). *La autonomía local en una Constitución reformada*. Madrid: CEPC.

Capítulo 10

La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional

Luis Medina Alcoz

Universidad Complutense

1. Planteamiento

La presente nota se refiere a las normas que tienen por objeto proteger, garantizar o desarrollar autonomía local, así como al juego que han tenido o pueden tener en la doctrina constitucional. Aborda, en particular, las previsiones que, por su posición en el sistema de fuentes, pueden operar en los procesos constitucionales como parámetro de control o, al menos, como criterio interpretativo de la Constitución: derecho local internacional, Constitución Española, estatutos de autonomía y legislación básica del régimen local. Se ha dejado al margen el estudio del derecho procesal constitucional o, más precisamente, los concretos mecanismos que permiten al Tribunal Constitucional aplicar la indicada serie de garantías. No obstante, haré una referencia breve al conflicto en defensa de la autonomía local.

2. Garantías de derecho internacional

Al hablar del derecho local internacional, me refiero, como es obvio, a la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL), ratificada por el Reino de España el 20 de enero de 1988 y publicada en el "BOE" de 24 de febrero de 1989. La CEAL es, junto a la Constitución, el marco jurídico de referencia para todos los legisladores (central, autonómicos y locales), así como para los juzgadores y las Administraciones que hayan de interpretar y aplicar cualquier norma relativa a los entes locales. En términos de la STC 19/2022, de 9 de febrero, FJ 4: "la Constitución (arts. 137 y 141 CE) y la Carta europea de la autonomía local (arts. 3 y 10) [son el] contexto sistemático obligado de todas las normas sobre entes locales".

En cuanto al valor de la CEAL en los procesos constitucionales, hay que señalar que este texto puede e, incluso, debe ingresar "oficialmente" como canon de interpretación de las leyes en materia de régimen local que hayan sido impugnadas o que deban funcionar como canon de constitucionalidad mediata ex art. 149.1.18 CE. La CEAL proporciona a todo juzgador que deba indagar el sentido de previsiones sobre entes locales, incluido el Tribunal Constitucional, un contexto sistemático obligado, según acabamos de precisar. Esta virtualidad de la CEAL dentro de los procesos constitucionales es la más relevante y, a la vez, la menos explorada dentro de la jurisprudencia constitucional y la doctrina académica (esta última se ha centrado en la posible virtualidad de aquel texto internacional como parámetro de control o, al menos, como criterio de interpretación). La CEAL es igualmente canon "oficial" y obligado de interpretación de los estatutos de autonomía, aunque muy limitadamente: únicamente respecto de los arts. 84.3 del Estatuto catalán y 64.2, párrafo segundo, del Estatuto de la Comunidad Valenciana (que recogen el principio de subsidiaridad "de acuerdo" con la CEAL), y solo en juicios constitu-

cionales que tengan por objeto legislación de aquellas comunidades autónomas, nunca leyes estatales.

La CEAL no es canon de constitucionalidad de las leyes, ni directa ni indirectamente. Corresponde al poder judicial garantizar el cumplimiento del derecho internacional y, por tanto, juzgar las eventuales contradicciones entre la CEAL y la legislación ordinaria, asignando preferencia aplicativa a la primera (por todas, SSTC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 14; 28/1991, de 14 de febrero, FJ 5, y 140/2018, de 20 de diciembre, FJ 6). La CEAL tampoco es parámetro obligado de interpretación de la Constitución. Para el Tribunal Constitucional, a la hora de indagar el sentido de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE), la Carta es un texto no “reconocido”, sin que ello pueda ocultarse por referencia a previsiones constitucionales (arts. 10.2 o 96.1 CE) o supuestas cláusulas implícitas de apertura a fuentes externas.

Sin embargo, en ejercicio de su discrecionalidad, el Tribunal Constitucional puede utilizar con cautela la CEAL, esto es, como presupuesto cultural coadyuvante a la interpretación de la garantía constitucional de la autonomía local, para hallar argumentos a mayor abundamiento o para realizar interpretaciones que cohonesten el significado de este compromiso internacional con la Constitución. Esta habilitación no halla fundamento en los arts. 10.2 o 96.1 CE ni en supuestas cláusulas constitucionales implícitas, sino en la discrecionalidad que la CE atribuye al Tribunal Constitucional al conferirle la tarea de velar por el cumplimiento de normas constitucionales de textura abierta (art. 161 CE).

En realidad, la CEAL añade pocas condiciones a las derivadas de la Constitución. La textura de sus previsiones es abierta, pensada para dirigir (y ser compatible con) regímenes locales de lo más diverso. Tiene un carácter eminentemente principal y coincide en lo sustancial con el significado que la doctrina constitucional atribuye al reconocimiento de la autonomía local (por todas, STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4), al que me refiero en breve. Los mandatos de la Carta que pudieran ser algo más específicos tampoco añaden mucho a las limitaciones que para las comunidades autónomas y los entes locales supone la mucho más extensa regulación estatal: Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local (LBRL). Por ejemplo, la reserva de ley establecida en la Carta para la fijación de las competencias básicas de las entidades locales (art. 4.1) se desarrolla ampliamente en las previsiones básicas que obligan a atribuir competencias “propias” a los municipios de modo específico y a través de normas con rango de ley que prevean la dotación de recursos necesarios y que estén acompañadas de una serie de evaluaciones, memorias e informes (art. 25 LBRL). Del mismo modo, la competencia general que la Carta reconoce a las entidades locales para gestionar cualquier asunto de la comunidad local no atribuido a otra instancia (art. 4.2) se concreta hoy en la previsión básica que

habilita genéricamente para ejercer sin necesidad de atribución legal las llamadas competencias propias “generales”, siempre que se cumplan una serie de requisitos (prohibición de duplicidades y exigencias de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, art. 7.4 LBRL¹). El legislador básico concreta y desarrolla igualmente las normas de la Carta relativas a la protección de los límites territoriales de las entidades locales (art. 5), su autonomía organizativa (art. 6) y financiera (art. 9), el control administrativo de sus actos (art. 8), su derecho de asociación (art. 10), la protección legal de su autonomía (art. 11) y las condiciones de ejercicio de las responsabilidades a nivel local (art. 7).

El carácter principal de los contenidos de la CEAL no ha impedido al Tribunal Constitucional utilizarlos, a veces de modo significativo, al interpretar los preceptos constitucionales (SSTC 235/2000, de 5 de octubre, FJ 10; 252/2005, de 11 de octubre, FJ 5; 132/2012, de 19 de junio, FJ 5). Cabe destacar que el principio democrático, en cuanto tal y como fundamento de la autonomía local, recogido en la Constitución y en la CEAL, ha fundado un juicio muy articulado de ponderación del que resultó la declaración de inconstitucionalidad de la previsión legal que atribuía al “ejecutivo” local la aprobación de los presupuestos anuales y de otras decisiones fundamentales para la vida local (STC 111/2016, de 9 de junio, FJ 8).

3. Garantías constitucionales

La Constitución impone condiciones al régimen local a través de la exigencia de ley orgánica para modificar el mapa provincial (art. 141.1 CE) y el reconocimiento de la autonomía (arts. 137, 140 y 141 CE), la suficiencia financiera (art. 142 CE) y la capacidad de intervenir en la economía (art. 128.2 CE) de los municipios, las provincias y las islas. La literatura jurídica sobre las condiciones que estas previsiones imponen a los poderes constituidos es inconmensurable. A los efectos de este trabajo, bastará sintetizar unas líneas generales tal como las presenta la más reciente doctrina constitucional.

¹ En términos de la STC 107/2017, de 21 de septiembre, resolutoria del conflicto en defensa de la autonomía local formulado contra la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: “En sustitución de las reglas habilitantes generales incluidas en la redacción originaria del artículo 25.1 y en el derogado artículo 28, ambos LBRL, la previsión controvertida [el art. 7.4 LBRL] establece otra que permite a los ayuntamientos ejercer cualesquiera competencias relacionadas con la gestión de asuntos de interés municipal, pero con sujeción a determinadas condiciones materiales y formales”. Las competencias así reguladas “se distinguen de las competencias ‘propias’ del artículo 25 LBRL o ‘propias específicas’ (SSTC 54/2017, FJ 3 d), 93/2017, FJ 4, y 101/2017, FJ 4 b)], no por el nivel de autonomía de que dispone el municipio que las ejerce, sino por la forma en que están atribuidas; si las reguladas en el artículo 25 LBRL son competencias determinadas por la ley sectorial, las previstas en el artículo 7.4 LBRL están directamente habilitadas mediante una cláusula general básica, quedando su ejercicio sujeto a la indicada serie de condiciones (STC 41/2016, FJ 10)” (FJ 3).

Como consecuencia de estas previsiones constitucionales, los municipios y provincias cuentan con una habilitación constitucional directa, sin necesidad de interposición legislativa, para decidir en materia de organización y, en particular, para crear y mantener empresas públicas. El legislador no solo no puede desconocer esta habilitación, sino que debe ponderar los intereses locales y supralocales involucrados para asegurar positivamente que los municipios tengan competencias “propias” en ámbitos de interés exclusiva o prevalentemente municipal y, en general, una capacidad de intervención en los asuntos que les afectan tanto más relevante y decisiva cuanto mayor sea el saldo favorable a los intereses municipales (por todas, STC 107/2017, de 21 de septiembre, FJ 3 c]). La atribución a los entes locales de nuevas tareas o la ampliación de las que venían desempeñando debe tener como consecuencia la garantía de aquellos ingresos que les permitan hacer frente a las nuevas necesidades de gasto (STC 82/2020, de 15 de julio, FJ 7 a]). Para establecer válidamente técnicas de intervención sobre la autonomía local (control, coordinación) por parte de una entidad de ámbito territorial superior, el legislador competente debe justificarlo en intereses supramunicipales y predeterminar legalmente el contenido y alcance de la restricción (SSTC 111/2016, de 9 de junio, FJ 12 a] y c], y 152/2016, de 22 de septiembre, FJ 5).

No son, pues, desdeñables las condiciones o garantías impuestas a quienes están llamados a configurar el régimen local. Ahora bien, la Constitución no fija las competencias locales; confía su definición concreta y atribución misma al Estado y a las comunidades autónomas, cada cual en el ámbito de sus competencias. A su vez, la autonomía local no deja de ser un simple principio jurídico que, en cuanto tal, está dotado de una textura abierta compatible con muy diversas regulaciones. También en este caso las normas que reconocen garantías de autonomía local, constriñendo verdaderamente los márgenes de configuración del régimen local, son más bien las bases que concretan y desarrollan los arts. 137, 140 y 141 CE. Un dato sintomático resultante de la jurisprudencia constitucional de la última década: no es infrecuente que el Tribunal Constitucional anule preceptos autonómicos sobre entes locales, pero sí que lo haga por vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local; lo normal es que declare la vulneración de las previsiones básicas que la desarrollan.

Por ejemplo, la STC 154/2015, de 9 de julio, sobre la Ley de ordenación urbanística de Andalucía, anuló un control autonómico sustitutivo para casos de grave incumplimiento municipal por vulneración directa de los arts. 137 y 141 CE: “el legislador andaluz ha previsto un control autonómico con tintes sancionadores que no ha ponderado suficientemente los intereses locales implicados en lo que hace tanto a la definición de los incumplimientos habilitantes y del procedimiento para acordar la sustitución como a la intensidad y alcance de las competencias ejercitables por parte de la Comunidad Autónoma” (FJ 7 c]). Ahora bien, fueron más los preceptos declarados inconsti-

tucionales por contradicción con el régimen básico de los controles administrativos (FJ 7 a] y b]). Más adelante traigo a colación más ejemplos a este respecto.

4. Garantías estatutarias

Algunos estatutos de autonomía, ya en su redacción inicial, contaban con normas de régimen local. Por ejemplo, la previsión, nunca llevada a efecto, de los aprobados para Andalucía o Castilla-La Mancha, conforme a la que las comunidades autónomas habían de delegar en las diputaciones provinciales la gestión ordinaria de los servicios administrativos. La densidad del régimen local estatutario es mayor después del proceso de reformas iniciado en 2006, que ha dado lugar a varios estatutos de nuevo cuño: Andalucía (2007), Aragón (2007), Canarias (2018), Castilla y León (2007), Cataluña (2006), Comunidad Valenciana (2006), Extremadura (2011), Islas Baleares (2007).

La doctrina constitucional ha apreciado que el estatuto autonómico puede contener las líneas fundamentales del régimen local en el ámbito territorial de la comunidad autónoma, pero solo con el fin de vincular al legislador autonómico y respetando en todo caso la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE (STC 31/2010, de 28 de junio, FF. JJ. 36 y 37; 103/2013, de 25 de abril, FJ 4; 41/2016, de 3 de marzo, FJ 3 a]). De modo que el derecho local estatutario no puede vincular al legislador estatal del régimen local ni “impedir de ninguna manera el ejercicio de esa competencia estatal” (STC 31/2010, FJ 37). Al contrario, es este el que debe respetar “en todo caso la competencia básica que al Estado corresponde”.

El Tribunal Constitucional ha asumido el control de la *estatutoriedad* de las leyes y la consecuente capacidad de anular la legislación autonómica contraria a cualesquiera previsiones estatutarias, no solo las atributivas de competencias a las comunidades autónomas que delimitan las del Estado (un ejemplo: la STC 107/2015, de 28 de mayo, FF. JJ. 2 y 3, anula un Decreto-ley autonómico por infracción de límites propiamente estatutarios, carentes de equivalente en la CE para la legislación estatal de urgencia). De modo que el derecho local estatutario, si es compatible con la legislación básica (STC 168/2016, de 6 de octubre, FJ 3 b]), y las que allí se citan), puede funcionar como parámetro de contraste de la legislación autonómica.

5. Garantías de la legislación básica

Según el Tribunal Constitucional, corresponde al poder central establecer la legislación básica ex artículo 149.1.18 CE, concretando la autonomía local constitucionalmente garantizada y los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales en

cuanto Administraciones públicas. Caben también bases del régimen local dirigidas a otros fines, como los de racionalidad económica (eficacia, eficiencia, estabilidad presupuestaria).

Excede con mucho al propósito de esta nota el estudio de las garantías de autonomía local desarrolladas por la legislación básica. Basta señalar que, en cuanto aprobadas en ejercicio de una competencia estatal, funcionan como parámetro de control de la legislación autonómica en las controversias competenciales que canalizan los conflictos y recursos de inconstitucionalidad. De modo que la ley autonómica que no se ajusta a tales garantías básicas invade la competencia constitucionalmente reconocida al Estado, por lo que podrá ser declarada inconstitucional y nula. El carácter más concreto y detallado de estas garantías básicas explica que el Tribunal Constitucional haya podido utilizarlas para proteger autonomía local más frecuentemente que la más genérica previsión constitucional de los arts. 137, 140 y 141 CE. Pueden citarse algunos ejemplos recientes.

La STC 137/2018, de 13 de diciembre, declaró que la norma aragonesa que confía al Gobierno de Zaragoza el régimen organizativo de las sociedades mercantiles dependientes del Ayuntamiento vulnera no ya el principio de autonomía local, sino la regla básica que lo concreta atribuyendo tales funciones al pleno de la corporación (85^{ter}.3 LBRL).

La STC 82/2020, de 15 de julio, anuló una previsión valenciana que coordinaba la actividad de las diputaciones provinciales imponiéndoles la obligación de financiar porcentajes fijos del coste de los servicios sociales municipales. Se tuvo en cuenta el principio constitucional de suficiencia financiera, pero la *ratio decidendi* fue la vulneración de la legislación básica que lo concreta: “Estos porcentajes mínimos, que, sin embargo, llegan hasta el 90 por 100 de los módulos del personal, suponen una prefiguración exhaustiva del contenido de la actividad del ente coordinado. La referida prefiguración exhaustiva no se adecua, sin embargo, a la normativa básica estatal cuando exige, en el art. 59.1 LBRL, que la potestad de coordinación de la comunidad autónoma de la función provincial de asistencia económica a los ayuntamientos se realice a través de planes sectoriales en los que se garantice la participación de los entes locales con la finalidad de armonizar los intereses públicos afectados” (FJ 18).

Igualmente ilustrativa es la antes citada STC 19/2022, de 9 de febrero. Los municipios menos poblados de una mancomunidad andaluza perdieron peso en el órgano de representación de la entidad como consecuencia de una reforma de los estatutos aprobada por la comisión gestora de la entidad. No fue preciso el voto favorable de los plenos de cada uno de los ayuntamientos implicados porque la Ley autonómica aplicable atribuyó la aprobación de las modificaciones estatutarias al indicado órgano. Planteada cuestión de inconstitucionalidad respecto de esta, el Tribunal Constitucional la estimó por incumplimiento de la exigencia básica de que la modificación de las mancomunidades se lleve a cabo por un procedimiento similar al de la constitución (art. 44.4 LBRL). Se dijo que tal exigencia, interpretada a la luz de la auto-

nomía local garantizada por la Constitución y la Carta Europea de Autonomía Local, implica que, en la medida en que la reforma proyectada afecte sustancialmente a la autonomía local, los municipios mancomunados han de tener garantizada una capacidad decisoria equivalente a la ejercida para la aprobación del acuerdo inicial de creación de la entidad.

6. Referencia breve al conflicto en defensa de la autonomía local

Según diagnóstico doctrinal unánime, el conflicto en defensa de la autonomía local introducido mediante reforma de la LOTC (Ley Orgánica 7/1999) no ha servido para hacer efectiva la garantía constitucional reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE. Es sintomático que en los no pocos supuestos en que el alto tribunal ha dictado pronunciamientos de inconstitucionalidad por infracción de la referida garantía (o de su desarrollo básico) lo ha hecho en procedimientos promovidos siempre por órganos judiciales (cuestiones de inconstitucionalidad) y órganos políticos del Estado o las comunidades autónomas (recursos de inconstitucionalidad), en ningún caso por los entes locales directamente beneficiarios y titulares de aquella autonomía. Lo más destacable hasta la fecha son algunos pasajes de la STC 107/2017, resolutoria del conflicto en defensa de la autonomía local planteado por más de 2300 municipios frente a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Me refiero al significado atribuido a la garantía constitucional de la autonomía local, así como a la interpretación en clave autonomista de los límites que el art. 7.4 LBRL impone al reconocimiento de más competencias locales de las legalmente atribuidas.

Ciertamente, el Tribunal Constitucional contaba con algunos márgenes para dotar de mayor efectividad al conflicto de autonomía local, pero no los ha usado oportunamente. Por ejemplo, al impedir que la diputación provincial pueda impetrarlo en representación de los municipios de su ámbito territorial (STC 27/2016, de 18 de febrero). Parece evidente, en todo caso, que los problemas de operatividad de este instrumento tienen que ver con el complejo diseño legal, que se ha demostrado particularmente deficiente en cuanto a la legitimación (colectiva como regla general), al procedimiento (que incluye acuerdos municipales aprobados por mayorías cualificadas y la intervención de órganos consultivos) y a la terminación y efectos (que pueden dar lugar a una doble sentencia de estimación y anulación, en la hipótesis, aun no verificada, de que el Tribunal Constitucional dé la razón a los entes locales impugnantes)².

² Por todos, Font i Llovet, T. (2022). La escasa (o nula) operatividad del conflicto en defensa de la autonomía local. En A. López Castillo y A. Arroyo Gil (dirs.). *Garantías y límites de la autonomía local* (Serie Claves del Gobierno local, 35). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Capítulo 11

Garantía de la autonomía local. Participación de las entidades locales en procedimientos decisorios que les afecten

Marc Vilalta Reixach
Universidad de Barcelona

1. Introducción: delimitación del objeto de análisis

Hoy en día es una realidad evidente la existencia de una numerosa multiplicidad de órganos e instituciones, con muy variadas denominaciones, a través de las cuales las diferentes Administraciones públicas existentes –entre ellas, los Gobiernos locales– intercambian información, se prestan asistencia mutua o acuerdan voluntariamente la realización de determinadas actuaciones en sus respectivos ámbitos competenciales.

La existencia de estos instrumentos se justifica, en buena medida, por el principio constitucional de colaboración administrativa, el cual, como ha señalado en repetidas ocasiones el Tribunal Constitucional, aunque no se prevea de forma expresa en la Constitución, constituye un elemento consustancial a nuestro Estado de las Autonomías¹. De ahí que los diferentes niveles de gobierno y administración existentes no puedan verse como elementos absolutamente independientes o desconectados entre sí, sino como una unidad, como partes que deben insertarse armónicamente en un conjunto, pues todos ellos contribuyen a la consecución de los intereses generales del Estado.

En consecuencia, el carácter plural de nuestro sistema de organización territorial ha dado lugar a que el ordenamiento jurídico regule técnicas y mecanismos muy diversos, a través de los cuales superar la fragmentación y asegurar la coherencia y eficacia de la actuación administrativa.

En lo que a nosotros más nos interesa, una buena muestra de ello la encontramos en la legislación básica de régimen local, por cuanto la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), no solo se refiere a la *colaboración* como uno de los principios generales que deben inspirar las relaciones de las entidades locales con el resto de Administraciones públicas (art. 10.1 LBRL), sino que, además, regula algunos instrumentos concretos para articular jurídicamente dichas relaciones.

Así, por ejemplo, se reconoce a las Administraciones locales la capacidad para formalizar convenios de colaboración con otras entidades públicas (art. 57.1 LBRL), se prevé la posibilidad de que aquellas puedan participar en los órganos de colaboración que puedan crearse por el Estado o las comunidades autónomas (art. 58.1 LBRL), y se regulan formas cooperativas para la gestión de los servicios públicos locales (como las mancomunidades de municipios, art. 44 LBRL).

¹ Podemos citar, entre otras muchas, la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2, o la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 117/1998, de 4 de junio, FJ 12.

En el ámbito doctrinal son también muchos los autores que se han ocupado de analizar estas cuestiones. Sin ánimo exhaustivo, podemos citar Parejo Alfonso (2007), Morell Ocaña (1994), Menéndez Rexach (1994) o Fernández Montalvo (2000).

Ahora bien, sin perjuicio de su indudable relevancia práctica, nuestro trabajo no pretende examinar *todos* los instrumentos de relación interadministrativa que existen en nuestro ordenamiento local. Por el contrario, de una manera mucho más limitada, pretende centrarse únicamente en aquellos que se proyectan sobre objetivos de carácter más político –alejados, por lo tanto, de la gestión administrativa ordinaria–. En concreto, nos interesa examinar la participación de los Gobiernos locales en los procedimientos normativos estatales que les afecten, por cuanto, como veremos, dicha participación no solo responde al principio de colaboración interadministrativa antes mencionado, sino que puede configurarse también como un mecanismo de garantía de la autonomía local constitucionalmente garantizada (ex art. 137 CE).

2. El fundamento teórico de la participación local en el procedimiento normativo

La configuración de la participación local en los procedimientos decisorios que les afectan como mecanismo de garantía parte, en buena medida, de una constatación previa: que la autonomía local reconocida constitucionalmente no siempre encuentra en nuestro ordenamiento jurídico un nivel de protección adecuado. Por varios motivos.

Por un lado, porque la teoría de la garantía institucional de la autonomía local asumida por nuestro Tribunal Constitucional se ha revelado insuficiente o limitada. Como acertadamente han apuntado diferentes autores, aunque esta permite asegurar la existencia de determinados entes locales, así como un ámbito competencial mínimo, no permite determinar en positivo cuál debe ser el contenido de dicha autonomía; cuya concreción queda, de esta manera, siempre en manos del legislador sectorial².

Y, por el otro, porque el mecanismo jurisdiccional de garantía de la autonomía local previsto a tal efecto –el conflicto en defensa de la autonomía local, introducido por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional– se ha revelado, hasta el momento, como completamente ineficaz. En primer lugar, porque se configura como un mecanismo esencialmente negativo y *a posteriori*, que permite reaccionar eficazmente frente a leyes que supongan un desapoderamiento ilegítimo de una competencia local ya asignada, o que interfieran en el ejercicio de estas, pero de muy difícil plasmación en aquellos casos en que la cuestión a analizar no es tanto la vulneración de una competencia sino, precisamente, la falta de reconocimiento de esta. Pero también, y sobre todo, porque la exigente legitimación ac-

² Entre otros muchos, podemos citar, por ejemplo, Font i Llovet (2008), García Morillo (1998), Velasco Caballero (2007) o Zafra Víctor (2008: 181).

tiva necesaria para plantear este recurso jurisdiccional, el carácter tan limitado de su objeto –solamente la defensa de la autonomía local– o su compleja tramitación, han terminado por negar cualquier operatividad real a dicho procedimiento constitucional³.

Es por ello que se ha señalado que la búsqueda de nuevos cauces para reforzar la posición jurídica de los Gobiernos locales no debe limitarse exclusivamente al establecimiento de instrumentos de carácter jurisdiccional, sino que deben tomarse también en consideración otros elementos; entre ellos, una mayor participación de dichas entidades en los procedimientos decisorios que les afecten⁴.

En efecto, se considera que el establecimiento de trámites de participación directa de los entes locales en los procedimientos decisorios que les afecten –especialmente en el ámbito legislativo– puede constituir una vía eficaz de protección del principio de autonomía local, puesto que permitiría trasladar a dicha normativa las específicas problemáticas y necesidades de los entes locales. Si, como apuntábamos antes, partimos de un sistema caracterizado por la reserva al legislador ordinario de la regulación de las competencias y funciones de los entes locales, la intervención de estos en el procedimiento normativo podría contribuir a delimitar, de forma más precisa y con carácter positivo, su campo de actuación, y permitiría también advertir, con carácter previo a su aprobación definitiva, de todos aquellos aspectos que pudieran considerarse lesivos para la autonomía local; evitando así su impugnación posterior ante el Tribunal Constitucional.

La propia Carta Europea de Autonomía Local de 1985 –ratificada por España en el año 1989 (en adelante, CEAL)– se refiere expresamente a esta idea cuando, junto con la atribución de competencias, se refiere también a la consulta a las entidades locales en los procesos de planificación y decisión que les afecten como uno de los aspectos esenciales de la autonomía local (art. 4.6 CEAL)⁵.

De manera que, desde esta perspectiva, la autonomía local no se agotaría solamente en la exigencia al legislador –tanto estatal como autonómico– de la atribución de unas de-

³ En este sentido, entre otros, Roura Gómez (2011), Pomed Sánchez (2019: 185-201) o Font i Llovet (2022).

⁴ Entre otros muchos, Font i Llovet (1997: 93) o Sosa Wagner (1991: 3223-3224). En el mismo sentido, Miguel Sánchez Morón ha señalado que los medios de protección jurisdiccional de la autonomía local no deberían constituir sino el último remedio jurídico. Siendo preciso habilitar otros mecanismos de negociación o cooperación que permitieran resolver los eventuales conflictos. Sánchez Morón (1987: 322).

⁵ Igualmente, la Recomendación núm. 171, de 2 de junio de 2005, del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, sobre la aplicación de la CEAL, subraya que el principio de participación de los entes locales en los procedimientos normativos que les afecten es un principio fundamental del ordenamiento europeo, cuyo objetivo es contribuir a una mejor gobernanza (*good governance*) y al desarrollo democrático. A tal efecto, la citada Recomendación concluye encomendando a los Estados miembros el reconocimiento de un derecho de participación local (*right of consultation*) en sus respectivos ordenamientos.

terminadas competencia propias, esencialmente de carácter decisorio, sino que debería comprender también la capacidad de participar y colaborar en el ejercicio de aquellas competencias propias de otras instancias territoriales, pero que puedan afectar especialmente a los intereses de la comunidad local a la que representan; pues estos son también, de algún modo, *intereses propios*, aunque se presenten comprendidos dentro de otras colectividades de un nivel territorial más amplio⁶.

3. Los órganos de participación local en la legislación estatal

El ordenamiento jurídico español ha previsto diferentes mecanismos para facilitar la participación de los Gobiernos locales en los procedimientos normativos que les afecten. Aunque, como veremos seguidamente, estos mecanismos participativos se sitúan principalmente en sede administrativa –referidos, por lo tanto, al procedimiento de elaboración de normas reglamentarias–, nuestro ordenamiento regula también una muy tímida participación local en el procedimiento legislativo estatal.

3.1. La participación en el procedimiento legislativo estatal

Por lo que se refiere al procedimiento legislativo estatal, debe señalarse que ni la Constitución ni los reglamentos de las Cámaras han previsto, de forma expresa, ningún trámite que permita a los Gobiernos locales participar directamente en el procedimiento de elaboración de las leyes. De hecho, a diferencia de lo que ocurre en las asambleas legislativas de algunas comunidades autónomas⁷, los reglamentos parlamentarios estatales ni tan siquiera prevén la posibilidad de solicitar la comparecencia en dicho procedimiento de representantes de las entidades locales.

Desde esta perspectiva, la única vía de participación de las entidades locales en el procedimiento legislativo estatal se ha venido articulando a través del Senado, como órga-

⁶ Véase Vilalta Reixach (2007: 51). En este punto debe quedar claro que hablamos de una relación de complementariedad, pues la participación de las entidades locales en los procedimientos decisorios que les afecten no puede sustituirles, en ningún caso, la específica atribución de competencias propias y decisorias. Como señalaba Ortega Álvarez, la participación “no puede ser un sustituto legítimo de la atribución de competencias”, sino que se trata de una participación para la conjugación de las diferentes opiniones sobre los intereses públicos comunes que creen el marco adecuado para un ejercicio ordenado de las respectivas competencias, respetando el ámbito irreductible de la autonomía. Ortega Álvarez (1993: 232).

En el mismo sentido, García Roca (2004: 16), Medina y Díez (2006: 360) o Sarasibar Iriarte (2011: 158-164).

⁷ Cfr., por ejemplo, con los artículos 57.3 b) o 117.4 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (BOPC, núm. 25, de 27 de febrero de 2018), o también con el artículo 163.3 del Reglamento de las Cortes de Aragón (BOE núm. 225, de 18 de septiembre de 2017).

no de representación territorial del Estado (art. 69.1 CE), y, más concretamente, a través de la Comisión de Entidades Locales.

3.1.1. La Comisión de Entidades Locales del Senado

Esta Comisión fue introducida en el año 2000, mediante la reforma del artículo 49 del Reglamento del Senado, con la finalidad -tal y como se mencionaba en la Exposición de Motivos de dicha reforma- de dotar de un “instrumento parlamentario específico para atender las inquietudes y necesidades de los entes locales”⁸. Actualmente, esta se configura como una comisión legislativa, de carácter permanente, con funciones de estudio y debate sobre los proyectos o proposiciones de ley que se tramiten en el Senado y que puedan afectar a los intereses locales.

De todas formas, debe tenerse presente que, tal y como ocurre con el resto de comisiones del Senado, en esta Comisión no se prevé una representación política diferenciada para los representantes de los entes locales, sino que esta viene atribuida exclusivamente a los senadores ya designados, en número proporcional a la fuerza que cada Grupo Parlamentario tiene en dicha Cámara.

Por lo tanto, muy difícilmente dicha Comisión puede erigirse en un mecanismo idóneo para conseguir integrar adecuadamente a los entes locales en la adopción de decisiones políticas del Estado.

3.1.2. Ejes para una posible reforma

Ante la constatación de las insuficiencias de la Comisión de Entidades Locales del Senado, desde foros muy diversos se ha planteado la necesidad de una eventual reforma de dichos mecanismos. Por ejemplo, la propia Federación Española de Municipios y Provincias, en su Documento “Decálogo del municipalismo del siglo XXI”, incluido en la Carta de Vitoria de 25 de noviembre de 2004, instaba a los poderes públicos a garantizar eficazmente la representación de los Gobiernos locales en el Senado, y señalaba la necesidad de adaptar su composición, al efecto de que sea un fiel reflejo de la estructura territorial del Estado; integrando, por lo tanto, no solo la representación de las comunidades autónomas, sino también la de las entidades locales⁹.

⁸ Propuesta de reforma del Reglamento del Senado por la que se modifica el artículo 49, aprobada por el Pleno del Senado en su sesión de 11 de octubre de 2000 (BOCG, Sección Senado, serie III A, núm. 5 f), de 17 de octubre de 2000).

⁹ En el ámbito doctrinal han sido también muchos los autores que se han referido a dichas cuestiones. Entre otros, podemos mencionar García Mexía (2006: 345), Medina y Díez (2006: 365-366) u Ortega Álvarez (2005: 42-50).

En este punto, y como término de comparación, podemos referirnos también a los órganos autonómicos de participación local previstos en los diferentes estatutos de autonomía reformados. Aunque con denominaciones y composiciones diversas, podemos afirmar que, desde un punto de vista general, algunos de estos nuevos órganos estatutarios permiten a los Gobiernos locales participar directamente en el procedimiento legislativo autonómico. Es el caso, por ejemplo, del Consejo de Gobiernos Locales catalán, previsto en el artículo 85 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, al que se reconoce, entre otras funciones:

“[...] ser oído en la tramitación parlamentaria de las iniciativas legislativas que afectan de forma específica a las Administraciones locales”¹⁰.

Por lo demás, sin negar el carácter meramente consultivo de dicha participación local, a diferencia de lo que ocurre actualmente, otro posible aspecto a tener en cuenta ante una hipotética reforma normativa sería el reconocimiento de algunos efectos jurídicos concretos a dicha intervención.

De nuevo, la legislación autonómica nos ofrece algunos ejemplos. Es el caso de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, que crea la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, a la que se atribuye, entre otras, la función de informar preceptivamente los anteproyectos de ley o de decreto legislativo elaborados por el Gobierno de dicha Comunidad Autónoma –por tanto, la intervención local se produce en sede administrativa y no parlamentaria-. Y, en lo que nos interesa ahora, esta norma legal detalla los efectos jurídicos que se derivan de la intervención de dicha Comisión cuando actúa como órgano de alerta temprana. Así, cuando la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi constate una merma o vulneración de la autonomía local en la regulación proyectada por el Gobierno autonómico, el artículo 90 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, prevé diferentes supuestos.

En primer lugar, puede suceder que las modificaciones propuestas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi sean admitidas íntegramente por el órgano promotor, entonces este puede continuar con la tramitación del procedimiento normativo. Sin embargo, en caso contrario, el artículo 90.3 de la citada Ley afirma que, si las observaciones formuladas por la Comisión de Gobiernos Locales no fueran acogidas, en todo o en parte, entonces:

“[...] deberá convocarse una comisión bilateral entre la administración promotora de la propuesta normativa y una delegación de tres miembros de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi.

¹⁰ En el mismo sentido, entre otros, se expresa el artículo 95 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, al regular el órgano de relación entre la Junta de Andalucía y los ayuntamientos, o el artículo 86 del Estatuto de Autonomía de Aragón, referido al Consejo Local de Aragón.

4. De no alcanzar acuerdo ambas delegaciones, y transcurrido en todo caso el plazo de un mes desde la fecha de la solicitud de emisión del informe previsto en el apartado primero, el órgano promotor proseguirá con la tramitación, debiendo elaborar un informe motivado de las razones del rechazo de las propuestas de modificación planteadas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, valorando en este caso expresamente su no afectación a la autonomía local o el grado de afectación a la autonomía local.

5. En el caso de los anteproyectos de ley o de decreto legislativo, tras su aprobación como tales proyectos, el texto que se remita al Parlamento deberá ir acompañado del informe en el que se justifiquen las razones del rechazo y de las actas de la sesión o sesiones celebradas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi¹¹.

3.2. La participación local en el procedimiento reglamentario

Como apuntábamos anteriormente, sobre la base del principio de colaboración interadministrativa, ya desde su aprobación inicial la LBRL regula, de manera más o menos específica, toda una serie de instrumentos de relación entre los diferentes niveles de gobierno y administración territorial, al efecto de armonizar el contraste de intereses locales en juego y el reparto de competencias en los diferentes sectores materiales.

En lo que más nos interesa a nosotros, dentro de dichos instrumentos destacan los mecanismos de cooperación orgánica, que permiten la creación de órganos administrativos específicos, con la finalidad de servir fundamentalmente de foros de encuentro y deliberación sobre asuntos de interés común, y a través de los cuales los Gobiernos locales pueden participar en el ejercicio de competencias reconocidas a otras Administraciones públicas.

Estos mecanismos de cooperación orgánica han venido regulándose en el Título IX de la LBRL, dedicado a las "Organizaciones para la cooperación entre las Administraciones Públicas en materia de Administración Local". Dentro de este Título destaca, sobre todo, la creación de la Comisión Nacional de Administración Local (en adelante, CNAL).

3.2.1. La Comisión Nacional de Administración Local

Desde la aprobación de la LBRL, la CNAL ha venido definiéndose como el "órgano permanente para la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración

¹¹ En términos muy parecidos se expresa también el artículo 37 de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, al regular la Comisión de Garantías de la Autonomía Local extremeña.

Local” (art. 117.1 LBRL). En este sentido, se prevé que la CNAL se compone de igual número de representantes estatales y locales, correspondiendo al Gobierno determinar reglamentariamente dicho número. Igualmente, se añade que, en todo caso, la presidencia de dicha Comisión debe recaer sobre la delegación estatal, actualmente en el ministro de Administración Territorial (art. 117.2 LBRL).

Sin entrar más detalladamente en su organización y funcionamiento, nos interesa destacar que algunas comunidades autónomas impugnaron la redacción original del artículo 117.2 de la LBRL al entender que, en la medida en que este precepto no preveía que las comunidades autónomas formaran parte de dicho órgano –sin perjuicio de que pudieran asistir a sus reuniones–, podría resultar discriminatorio y vulnerar las competencias autonómicas en materia de régimen local. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia núm. 214/1989, de 21 de diciembre, rechazó dicha argumentación, al considerar lo siguiente:

“[...] nada obsta a que constitucionalmente la LBRL haya podido articular dicha Comisión como un organismo de relación directa entre el Estado y las Entidades Locales en cuya composición queda excluida la presencia de las Comunidades Autónomas” (FJ. 29).

Y, posteriormente, se añade lo siguiente:

“Nada impide, en efecto, que el Estado pueda entablar relaciones directas con las Entidades Locales, tal como ya se declaró por este Tribunal Constitucional en la Sentencia 84/1982, de 23 de diciembre (F. J. 4.º) y ello porque la configuración constitucional del régimen local no permite calificarlo como ‘intracomunitario’ o ‘extracomunitario’. Y si bien es aconsejable que esas posibles relaciones entre el Estado y las Entidades Locales no supongan, en la medida de lo posible la exclusión de las Comunidades Autónomas, lo cual viene apoyado, además, por el principio de colaboración interadministrativa, no menos cierto es que también debe atenderse a la propia eficacia y operatividad de esos órganos de colaboración que aglutinan a diversas instancias políticas y administrativas” (FJ 29).

Por otro lado, las comunidades autónomas impugnaron también el artículo 117.3 de la LBRL, que preveía que la designación de los representantes de las entidades locales en la CNAL debía corresponder, en todo caso, a la asociación de ámbito estatal con mayor implantación. Sin embargo, nuevamente, el Tribunal Constitucional, en la citada Sentencia núm. 214/1989, de 21 de diciembre, considera que esta impugnación no puede prosperar porque:

“[...] en el supuesto que nos ocupa, la norma que establece el criterio a seguir para la designación de los representantes de las Entidades Locales en el órgano que se crea –la Comisión Nacional de Administración Local– aunque aparezca como una

norma incompleta, cuya falta de plenitud podría remediarse por vía reglamentaria, sin quebrantos del orden competencial y con la finalidad de garantizar la mayor representatividad, en nada incide en la posición constitucional de las Entidades locales, cuya autonomía no se ve afectada en manera alguna por semejante previsión, por lo que necesariamente debe ser rechazada la impugnación” (FJ 29).

Posteriormente, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local (en adelante, LMMGL), vino a modificar algunos aspectos del régimen jurídico de la CNAL, entre ellos su régimen organizativo. Así, con la finalidad –tal y como se expresaba en su Exposición de Motivos– de actualizar la CNAL, en aras de flexibilizar su funcionamiento, se prevé la posibilidad de que el Pleno de la Comisión Nacional de Administración Local delegue algunas de sus funciones en subcomisiones; si bien, se excluye de dicha posibilidad la tarea de informar los anteproyectos de ley que versen sobre las siguientes materias: a) normativa básica de régimen local, b) Haciendas locales, y c) leyes orgánicas que afecten a la Administración local (art. 117.4 LBRL)¹².

Precisamente, estas últimas consideraciones nos llevan también a referirnos a las funciones que la LBRL atribuye a la CNAL. En este caso, debemos comenzar señalando que el artículo 118.1 de la LBRL configura esta Comisión como un órgano de carácter eminentemente consultivo, encargado de emitir informe preceptivo en relación con determinados procedimientos normativos estatales. En particular, la redacción inicial del artículo 118.1 A) de la LBRL preveía que la CNAL debía informar sobre:

“a) Proyectos de Ley y Reglamentos del Estado en las materias a que se refiere el artículo 5 de la presente Ley, en cuanto afecten a la Administración local”.

Sin embargo, aun sin modificar sustancialmente este esquema conceptual, la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas, vino a modificar parcialmente las funciones atribuidas a la CNAL. En particular, dicha norma legal da una nueva redacción al artículo 118.1 A) de la LBRL, previendo que la CNAL deberá informar necesariamente los siguientes:

“a) Anteproyectos de Ley y proyectos de disposiciones administrativas de competencia del Estado en las materias que afecten a la Administración local, tales como las referentes a su régimen organizativo y de funcionamiento; régimen sustantivo de sus funciones y servicios –incluidas la atribución o supresión de competencias–; régimen estatutario de sus funcionarios; procedimiento administrativo, contratos,

¹² Un estudio más detallado sobre las reformas organizativas introducidas por la LMMGL en la CNAL puede verse en Almeida Cerredá (2006).

concesiones y demás formas de prestación de los servicios públicos; expropiación y responsabilidad patrimonial; régimen de sus bienes y haciendas locales”.

Como puede verse, la reforma operada por la Ley 11/1999, de 21 de abril, pretendía concretar el alcance de la función consultiva de la CNAL, proyectándose en una doble dimensión. Por un lado, introduciendo, de forma no taxativa, un listado de materias que, en todo caso, pueden considerarse de interés local¹³. Y, por el otro, centrando la actuación de la CNAL en el ámbito administrativo. Así, a diferencia de la redacción original del art. 118.1 A) de la LBRL, con la reforma de la Ley 11/1999, de 21 de abril, dicha Comisión ya no debería intervenir propiamente en el procedimiento legislativo –en la tramitación de los “proyectos de ley”–, sino en una fase previa, de elaboración de los “anteproyectos de ley” por parte del Gobierno. Por lo tanto, la CNAL deja de configurarse como un órgano de relación estable y permanente con la asamblea legislativa, para convertirse en un órgano de participación en la actividad normativa del Gobierno.

Finalmente, para terminar este apartado, debemos señalar que el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local, elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas en el año 2007¹⁴, prestaba también una especial atención a la regulación de la cooperación interadministrativa en el ámbito local. Sin embargo, por lo que se refiere a la CNAL, no introduce ninguna modificación relevante. Por el contrario, seguía atribuyendo a dicha Comisión la tarea de informar, entre otros, los anteproyectos de leyes estatales y los proyectos de disposiciones administrativas que afecten a los Gobiernos locales; pero, tal y como sucedía en la redacción inicial de la LBRL –y a diferencia de la LMMGL–, el Anteproyecto no concretaba las materias sobre las que debía recaer necesariamente dicho informe.

3.2.2. La Conferencia Sectorial para Asuntos Locales y la Conferencia de Ciudades

Más allá de la CNAL, la legislación básica del Estado en materia de Administración local ha previsto otros mecanismos de participación de los entes locales en la definición de

¹³ De acuerdo con la propia Exposición de Motivos de la Ley 11/1999, de 21 de abril, esta modificación se justificaba por el hecho de que el artículo 5 de la LBRL –al que remitía el citado artículo 118.1 A), apartado a), de la LBRL– había sido declarado inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 214/1989, de 21 de diciembre (FJ 5), de ahí que fuera necesaria una actualización para clarificar las materias que debían ser objeto de informe por la CNAL.

Véase también la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 1997 (núm. rec. 758/1993) en la que, a raíz de la declaración de inconstitucionalidad del artículo 5 de la LBRL y la consiguiente nulidad de todas las remisiones que la LBRL realizaba a dicho precepto, entiende que la ausencia de consulta a la CNAL respecto de un determinado proyecto normativo resultaba justificada (FJ 3).

¹⁴ A efectos de este trabajo, hemos utilizado el texto del Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local publicado el 5 de febrero de 2007.

las políticas públicas del Estado. Una buena muestra de ello la encontramos con la *Conferencia Sectorial para Asuntos Locales*, prevista por el artículo 138 de la LBRL.

En realidad, debemos señalar que esta Conferencia Sectorial no se regula directamente por la LBRL, la cual se limita únicamente a mencionarla, pero sin fijar ni sus funciones ni su composición¹⁵. De todos modos, esta se ha venido configurando como el máximo órgano colegiado de cooperación, encuentro y deliberación, para la articulación de las relaciones entre la Administración General del Estado, de las comunidades autónomas y de los Gobiernos locales; de manera que su finalidad principal sería la de conseguir la máxima coherencia en la determinación y aplicación de las políticas que, en materia de gobierno y administración local, adoptan el Estado y las comunidades autónomas¹⁶.

Aunque, como decíamos, se trata de un órgano con un régimen jurídico indefinido, la principal aportación de dicha Conferencia Sectorial era que, a diferencia de la CNAL, pretendía configurarse no como un órgano de relación bilateral entre el Estado y los entes locales, sino como un foro tripartito, que incluía también a las comunidades autónomas.

Por su parte, el artículo 138 de la LBRL –a partir de la redacción dada por la LMMGL– hace referencia también a la denominada *Conferencia de Ciudades*. De nuevo nos encontramos ante un órgano administrativo cuyo régimen jurídico no se prevé directamente en la LBRL, la cual se limita únicamente a prever que, dentro de la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales, deberá existir una Conferencia de Ciudades de la que formarán parte la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y los alcaldes de los municipios de gran población.

Por lo tanto, nuevamente nos encontramos ante un órgano de carácter tripartito, que debía constituir el marco jurídico para abordar las políticas públicas que afectan específicamente a las grandes áreas urbanas. Sin embargo, debemos mencionar que, excepto error por nuestra parte, esta Conferencia de Ciudades nunca ha llegado a constituirse formalmente¹⁷.

¹⁵ Como apuntaban Luis Medina y Silvia Díez, la regulación de dicha Conferencia Sectorial en la LBRL resulta un tanto sorprendente, puesto que el artículo 138 de la LBRL se ocupa principalmente de la Conferencia de Ciudades –que analizaremos a continuación–, citando la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales de manera instrumental, como conferencia marco en la que aquella se integra. Por lo que, como apuntan dichos autores, da la sensación de que el legislador sobreentiende la existencia de dicha Conferencia Sectorial, aunque propiamente esta no existía antes de la aprobación de la LMMGL. Medina y Díez (2006: 385).

¹⁶ Véase la página web del Ministerio de Política Territorial https://www.mptfp.gob.es/portal/politicaterritorial/local/cooperacion_local/organos_de_cooperacion/conferencia_sectorial_para_asuntos_locales.html (última consulta: 18 de diciembre de 2021).

De todos modos, esta Comisión Sectorial no parece haber celebrado ninguna reunión desde el año 2007. Pérez Medina (2020: 30).

¹⁷ En este sentido, la Comisión de Entidades Locales del Senado, en su sesión de 18 de octubre de 2018, aprobó una moción en la que se instaba al Gobierno a convocar la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales y constituir e impulsar la Conferencia de Ciudades (BOCG núm. 294, de 5 de noviembre de 2018, pp. 4-5).

Finalmente, añadir que el ya mencionado Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local se refería también a estos órganos y, a diferencia de la LBRL, sí que regulaba con más detalle su organización y funcionamiento. Así, de acuerdo con dicho Anteproyecto, la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales pasaba a denominarse *Conferencia General de Política Local*¹⁸ y se le atribuían, entre otras funciones:

“a) Conocer sobre los anteproyectos de Leyes estatales y proyectos de disposiciones administrativas generales estatales que afecten a las competencias, la financiación, el sistema de gobierno y las relaciones del Gobierno y Administración Local” (art. 37.5 Anteproyecto).

Por lo tanto, de forma muy similar a la CNAL, la Conferencia General de Política Local quería configurarse no solo como un órgano de colaboración entre los diferentes niveles de gobierno y administración existentes en nuestro ordenamiento, sino también como un órgano consultivo, con funciones de informe en el ámbito del procedimiento normativo del Gobierno estatal¹⁹.

Al mismo tiempo, el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local preveía también que, dentro de dicha Conferencia General, podría constituirse, bajo la denominación de *Conferencia de Asuntos Urbanos*, un grupo de trabajo, integrado por los municipios de más de 250 000 habitantes, y en su caso por las áreas de influencia urbana o metropolitana que se hubieran constituido, cuyas funciones y composición deberían determinarse reglamentariamente. Como puede verse, se trataba de una suerte de sustituto de la Conferencia de Ciudades prevista por el actual artículo 138 de la LBRL, cuyo ámbito de actuación parecía centrarse también en los asuntos de interés para las grandes áreas urbanas.

3.2.3. Ejes para una posible reforma

En nuestra opinión, si lo que se quiere realmente es prever mecanismos de garantía de la autonomía local, debería potenciarse la participación de los Gobiernos locales en el ámbito del procedimiento legislativo. Ahora bien, ello no excluye que la participación

¹⁸ De acuerdo con el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas en 2005, este cambio de denominación pretendía reflejar mejor las funciones de dicho órgano, por cuanto “no es una Conferencia Sectorial tradicional, limitada a un ámbito material concreto, sino que constituye un órgano de cooperación al máximo nivel que aborda la temática propia de todo un nivel de poder territorial. Por ello, su denominación debería ser la de Conferencia sobre Política Local o similar” (p. 98).

¹⁹ Precisamente, dada esta posible coincidencia de funciones entre la CNAL y la Conferencia Sectorial, se había apuntado la necesidad de que el legislador delimitara claramente las funciones que debían corresponder a cada una, puesto que carecería de sentido que un mismo borrador de ley o reglamento fuera informado por ambas. Medina y Díez (2006: 389).

local en el procedimiento de elaboración de normas reglamentarias pueda resultar también muy positiva para abordar algunos de los problemas más importantes de la Administración local en España.

En este sentido, creemos que es posible introducir algunas modificaciones normativas en los órganos actualmente existentes, puesto que, sin duda alguna, la valoración general que podemos hacer de ellos hasta el momento es muy pobre. En particular, aunque es cierto que la CNAL ha servido como punto de encuentro y de relación entre los Gobiernos locales y el estatal, su incidencia práctica y real no parece haber ido mucho más allá.

En primer lugar, por su carácter meramente consultivo o deliberante, lo que se ha traducido en una escasa o nula capacidad de incidencia en los procedimientos normativos o decisorios estatales. En efecto, la participación de los entes locales a través de la CNAL se ha concretado en la emisión de informes o estudios no vinculantes, pero sin que se hayan previsto mayores efectos jurídicos derivados de su intervención.

Por otro lado, el hecho de que la composición de estos órganos sea paritaria y las decisiones hayan de ser adoptadas por consenso entre la representación local y la estatal, supone, en definitiva, dejar a la participación local en una posición minoritaria, puesto que los representantes de la Administración General del Estado –a los que se atribuye la presidencia del órgano (ex art. 117.2 LBRL)– están siempre en situación de imponer su parecer²⁰.

En tercer lugar, el concreto sistema de designación de los representantes locales, que corresponde “en todo caso a la asociación de ámbito estatal con mayor implantación” (art. 117.2 LBRL), puede verse también como un criterio para empobrecer su representatividad, por cuanto dicha designación puede responder más a intereses corporativos o políticos que a los intereses ligados realmente al mundo local.

Finalmente, y para concluir, debemos volver a referirnos a la idea de complementariedad que caracterizaría los diferentes instrumentos de participación local en los procedimientos decisorios que les afecten. De manera que, como decíamos, esta participación no podría sustituir, en ningún caso, la atribución de competencias propias y decisorias por parte del legislador.

En caso contrario, como recientemente ha afirmado Font i Llovet, dicha participación podría tener un efecto perverso por cuanto, en caso de no satisfacerse las demandas locales en la fase de participación en la elaboración de una determinada norma, “ante un ulterior recurso de inconstitucionalidad o conflicto en defensa de la autonomía local,

²⁰ En este sentido, Medina Alcoz (2009: 145).

el Tribunal Constitucional pueda verse tentado a argumentar que no puede apreciarse tal lesión de la autonomía local puesto que los entes locales ya tuvieron ocasión de participar en la formulación de la ley que ahora impugnan”²¹.

Bibliografía

- ALMEIDA CERREDA, M. (2006). La Comisión Nacional de Administración Local. Su composición, funciones y funcionamiento tras la modificación de su regulación operada por la Ley 57/2003 y el Real Decreto 427/2005. *Revista General de Derecho Administrativo*, 11.
- FERNÁNDEZ MONTALVO, R. (2000). *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*. Madrid: Marcial Pons.
- FONT I LLOVET, T. (1997). El recurso de protección constitucional de la autonomía local. En AA. VV. *Defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional* (pp. 89-121). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- (2008). *Gobierno local y Estado autonómico*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- (2022). La escasa (o nula) operatividad del conflicto en defensa de la autonomía local. En A. López Castillo y A. Arroyo Gil (dirs.). *Garantías y límites de la autonomía local* (pp. 115-148). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local – Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GARCÍA MEXÍA, P. (2006). Breves apuntes sobre el Senado y los entes locales. *Teoría y Realidad Constitucional*, 17, 337-353.
- GARCÍA MORILLO, J. (1998). *La configuración constitucional de la autonomía local*. Madrid: Marcial Pons.
- GARCÍA ROCA, J. (2004). Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (Un desarrollo constitucional pendiente). *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 294-295, 13-66.
- MEDINA ALCOZ, L. (2009). *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*. Madrid: INAP.
- MEDINA ALCOZ, L. y DÍEZ SASTRE, S. (2006). La participación de la Villa de Madrid en los procedimientos normativos estatales, autonómicos y europeos. En L. Parejo Alfonso, J. Bravo Rivera y C. Prieto Romero (coords.). *Estudios sobre la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid* (pp. 353-436). Madrid: Bosch.
- MENÉNDEZ REXACH, Á. (1994). La cooperación, ¿un concepto jurídico? *Documentación Administrativa*, 240, 11-50.

²¹ Font i Llovet (2022: 133).

- MORELL OCAÑA, L. (1994). Una teoría de la cooperación. *Documentación Administrativa*, 240, 51-70.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L. (1993). Los contenidos mínimos del derecho de participación. En AA. VV. *Ponències del Seminari de Dret Local* (vol. 5). Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.
- (2005). *Reforma constitucional y reforma estatutaria*. Madrid: Thomson Reuters – Civitas.
- PAREJO ALFONSO, L. (2007). Notas para una construcción dogmática de las relaciones interadministrativas. *Revista de Administración Pública*, 174, 161-191.
- PÉREZ MEDINA, J. M.^a (2020). Dinámica de las conferencias sectoriales. Entre la intergubernamentalidad y la cooperación administrativa. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals (REAF)*, 31, 17-64.
- POMED SÁNCHEZ, L. (2019). La efectiva protección jurisdiccional de la autonomía local exigida por la Carta Europea de Autonomía Local. Nuevas perspectivas. En T. Font i Llovet (dir.). *La Carta Europea de Autonomía local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas* (pp. 173-201). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- ROURA GÓMEZ, S. (2011). La primera década del conflicto en defensa de la autonomía local. *REALA*, 315-316, 95-118.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1987). La defensa jurisdiccional de la autonomía local. En AA. VV. (1987). *Comunidades autónomas y Gobiernos locales*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- SARASÍBAR IRIARTE, M. (2011). La participación de las entidades locales en los ámbitos estatal y supranacional. *Revista Vasca de Administración Pública*, 89, 149-181.
- SOSA WAGNER, F. (1991). La autonomía local. En S. Martín-Retortillo (coord.). *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría* (vol. IV, pp. 3185-3226). Madrid: Civitas.
- VELASCO CABALLERO, F. (2007). Autonomía municipal. En AA. VV. *Autonomía municipal, administración y regulación económica, títulos académicos y profesionales* (pp. 41-78). Navarra: AEPDA – Aranzadi.
- VILALTA REIXACH, M. (2007). *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas*. Madrid: lustel.
- ZAFRA VÍCTOR, M. (2008). Autonomía local: un pilar en la articulación del Estado de las Autonomías. En M. Zafra Víctor (coord.). *Relaciones institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales* (pp. 173-197). Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.

Capítulo 12

El sector público local

Silvia Díez Sastre
*Instituto de Derecho Local de la
Universidad Autónoma de Madrid*

1. Objeto

La regulación del sector público local se ha realizado tradicionalmente de la mano de los servicios públicos locales y de sus formas de gestión, atendiendo a la existencia o no de monopolio y a la obligatoriedad o no de los servicios (así se llevaba a cabo en el Estatuto Municipal de 1924; en el Decreto de 24 de junio de 1955, por el que se aprueba el Texto Articulado de las Leyes de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945 y de 3 de diciembre de 1953; y en el Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales). En la tradición jurídica local española se ha entendido que las entidades instrumentales creadas en el ámbito local tienen como finalidad fundamental contribuir a una mejor prestación de los servicios locales o a la realización de actividades de carácter económico –la línea de separación entre ellas no siempre es clara-. En esta línea, la regulación originaria de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local* (LBRL) contenía tres preceptos relativos a los servicios locales y a las entidades del sector público local:

- a) El *artículo 85* aludía a la *gestión directa o indirecta* de los servicios locales. En la directa se preveía la gestión por la entidad local y la gestión a través de Organismo Autónomo (OA) o sociedad mercantil, de capital íntegramente local (art. 85.3); en la gestión indirecta se aludía a varias formas: concesión, gestión interesada, concierto, arrendamiento y sociedad mercantil y cooperativas con participación de capital público local.
- b) El *artículo 86* establecía la posibilidad de *iniciativa pública en la economía* de las entidades locales con base en el artículo 128.2 de la Constitución (CE). Reservaba varias actividades a las entidades locales: abastecimiento y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; suministro de gas y calefacción; mataderos, mercados y lonjas centrales; transporte público de viajeros; y servicios mortuorios (art. 86.3). En relación con la forma de prestación de estos servicios, diferenciaba entre la libre concurrencia con privados –cuya aprobación definitiva corresponde al pleno (art. 86.2)- y el monopolio –que exige, además de la aprobación del pleno, la aprobación por el órgano de gobierno de la comunidad autónoma (art. 86.3 *in fine*)-.
- c) Por último, en relación con los *consorcios locales*, el *artículo 87* establecía la posibilidad de constituirlos con otras Administraciones públicas para fines de interés común o con entidades sin ánimo de lucro que persigan fines concurrentes con los de las Administraciones públicas.

Estos preceptos se complementan por lo dispuesto en el *Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones*

legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL) –que a los efectos que aquí interesan no tiene carácter básico–. Los servicios que impliquen ejercicio de autoridad solo se pueden gestionar directamente (art. 95.1), del mismo modo que los servicios monopolizados solo podrán prestarse por gestión directa (art. 100). La iniciativa económica local, cuando sea en régimen de libre concurrencia, puede recaer sobre cualquier tipo de actividad de interés público dentro del término municipal y en beneficio de sus habitantes (art. 96) y requerirá la tramitación de un procedimiento, en los términos del artículo 97. La ley declara la utilidad pública y necesidad de ocupación implícita en los acuerdos que dispongan la prestación en régimen de monopolio de las actividades previstas en el artículo 86.3 LBRL (art. 98). Se establecen reglas de funcionamiento para las organizaciones especializadas que gestionen directamente los servicios (arts. 101-102) y, en especial, para las sociedades mercantiles locales (art. 103). Finalmente, se alude a la gestión indirecta mediante sociedad de economía mixta (arts. 104-105).

Como se verá a continuación, la regulación expuesta de la LBRL se ha ampliado y matizado a lo largo de los años. Las reformas han tenido como objetivos fundamentales precisar las formas organizativas del sector público local y el régimen jurídico aplicable, así como adaptar la LBRL a las reformas procedentes del derecho de la Unión Europea, especialmente del derecho de contratación pública, del derecho básico de organización administrativa y de las limitaciones derivadas de la disciplina presupuestaria. Seguidamente se exponen las modificaciones acometidas (2.), las propuestas de reforma, tanto prelegislativas como en la doctrina académica (3.), y el desarrollo del derecho autonómico (4.). Finalmente se identifican algunas cuestiones pendientes y se esbozan algunas soluciones (5.).

2. Modificaciones acometidas

Los preceptos de la LBRL que son objeto de análisis han experimentado numerosas reformas normativas, que se exponen de forma sucinta en este apartado. Se atiende, en principio, a un orden cronológico, aunque también se tratan de enlazar las reformas relativas a las mismas materias con la intención de simplificar la exposición.

La *Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local* (LMMGL) introdujo las reformas más importantes en los artículos 85-87 LBRL. En relación con el artículo 85 se introduce la Entidad Pública Empresarial (EPE) como forma de *gestión directa* y se alude a la posibilidad de que el capital de la sociedad mercantil que gestione directamente servicios locales pertenezca íntegramente a la entidad local o a uno de sus entes públicos, con el fin de ofrecer suficientes opciones a las entidades locales –poco tiempo después, la *Ley 30/2007, de 30 de*

octubre, de Contratos del Sector Público modificará el texto para referirse simplemente a la sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública-. Con respecto a la *gestión indirecta*, la Ley de 2003 hace una remisión a las modalidades del contrato de gestión de servicios públicos regulado en la legislación entonces vigente (Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas). Esta remisión pasará a realizarse con carácter general a la Ley de Contratos del Sector Público con motivo de la reforma introducida por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, y posteriormente se referirá al Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, con ocasión de la reforma realizada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL). Por último, se precisa que no cabe *ejercicio de autoridad* ni en la gestión indirecta ni en la gestión directa a través de sociedad mercantil local –esta mención desaparece también con ocasión de la reforma de la LRSAL–, que se remite a lo dispuesto en el artículo 9 del Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de abril) en relación con el ejercicio de funciones públicas que corresponden en exclusiva a los funcionarios públicos. Por lo que se refiere a los *consorcios locales* se introduce un nuevo apartado en el artículo 87 con el fin de incluir los consorcios que se creen en el marco de convenios de cooperación transfronteriza.

Asimismo, esta norma introdujo dos nuevos preceptos en la LBRL, el *artículo 85 bis* y el artículo 85 ter. El primero se encarga de precisar el régimen jurídico aplicable a los OA y EPE creados para la gestión directa de servicios locales. Se hace una remisión a lo dispuesto en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), y se precisan algunas especialidades en relación con su creación, modificación y supresión –atribuidas al pleno de la entidad local–, el titular máximo del órgano de dirección, la existencia de un consejo rector en los OA y de un consejo de administración en las EPE, las condiciones retributivas, el inventario de bienes, la autorización para realizar ciertos contratos, entre otras (art. 85 bis 1). Además, se establece el contenido mínimo de los estatutos de los OA y EPE locales (art. 85 bis 2). Por su parte, el nuevo *artículo 85 ter* se refiere a las sociedades mercantiles locales, remitiéndose con carácter general al ordenamiento jurídico privado, salvo en determinadas materias. Además, se prevé que adopten una de las formas de sociedad mercantil de responsabilidad limitada –posteriormente, la LRSAL se remitirá a las formas previstas en el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital– y se prevé también que los estatutos regulen la forma de designación de la junta general, el consejo de administración y los máximos órganos de dirección.

Ya se ha aludido a algunas reformas menores que introdujo la LRSAL actualizando las previsiones contenidas en los preceptos analizados. Sin embargo, hay que referirse a otras reformas de mayor calado operadas por esta norma. En el artículo 85 se limita la libertad de elección entre las formas de gestión directa e indirecta con base en los principios de sostenibilidad y eficiencia. En relación con la creación de EPE o sociedades mercantiles locales, se introduce la exigencia de acreditar que son *más sostenibles y eficientes* que la gestión por la propia entidad local y el OA, atendiendo a criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Se prevé además la emisión de informes sobre el coste del servicio, el apoyo técnico recibido, así como informe del interventor local que debe valorar la sostenibilidad financiera de las propuestas realizadas conforme a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

El artículo 86 LBRL también es objeto de reforma por la LRSAL. El ejercicio de la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas se condiciona a la garantía de cumplimiento del objeto de *estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera* en el ejercicio de las competencias locales. Para ello debe realizarse un análisis del mercado, relativo a la oferta y demanda, a la rentabilidad y a los posibles efectos sobre la concurrencia empresarial. Además, se añade un apartado 3 al artículo 86 que prevé la posible imputación por el Estado de los acuerdos y actos vinculados al ejercicio de iniciativa pública local en la economía cuando se incumpla la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Por lo que se refiere al régimen de los *consorcios* para la cooperación económica, técnica y administrativa con las Administraciones territoriales superiores, la LRSAL modifica el artículo 57 LBRL. Establece que la suscripción de convenios y la constitución de consorcios deben mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 57.2 LBRL). Además, la constitución de consorcios se limita a los casos en que la cooperación no pueda formalizarse mediante un convenio y siempre que sea la fórmula que permita una asignación más eficiente de recursos económicos (art. 57.3 LBRL).

Asimismo, la LRSAL reforma la disposición adicional 9.^a LBRL en relación con el *redimensionamiento del sector público local* que establece límites para la creación de nuevas entidades durante la vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste; y obliga a aprobar un plan de corrección de desequilibrio financiero a todas aquellas entidades que desarrollen actividades económicas y adscritas a las entidades locales en el marco del Sistema Europeo de Cuentas; además de prever la disolución de determinadas entidades, incluso de forma automática. También la LRSAL introduce *límites a las retribuciones* en los contratos mercantiles y de alta dirección del sector

público local y fija un número máximo de miembros de los órganos de gobierno en la disposición adicional 12.^a LBRL.

La *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público* (LRJSP) también ha introducido algunas reformas en los preceptos examinados. Deroga lo dispuesto en el artículo 87 LBRL y establece un régimen completo de los *consorcios* en los artículos 118 y ss., que rige supletoriamente a lo dispuesto en la LRSAL en relación con los consorcios (art. 119.3 LRJSP). Además, establece una serie de preceptos básicos que vinculan a la Administración local, en particular lo dispuesto en los capítulos I y VI y en los artículos 129 y 134 (art. 81.3 LRJSP). El Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local (art. 82 LRJSP) permite tener un mejor conocimiento de los entes que conforman el sector público local en todo el Estado.

Por último, en este apartado de modificaciones de la LBRL hay que referirse de forma conjunta a las reformas del listado de actividades o servicios locales reservados. El *Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica* modificó el artículo 86.3 LBRL, eliminando la reserva a favor de los *servicios mortuorios* y liberalizando su prestación a partir de enero de 1997. También se eliminó la previsión de prestación de estos servicios en municipios de más de 20 000 habitantes (art. 26.1 c] LBRL). No obstante, se estableció que los ayuntamientos pueden someter a autorización la prestación de este tipo de servicios, siempre que se trate de una autorización de carácter reglado. Posteriormente, la *Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos* también modificó el listado del artículo 86.3 LBRL al derogar lo relativo a la reserva del *suministro de gas*. Finalmente, la LRSAL limitó la reserva a los siguientes servicios esenciales: *abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos y transporte público de viajeros*. Además, estableció que el Estado y las comunidades autónomas pueden establecer reservas similares para otras actividades y servicios en el marco de sus competencias.

3. Propuestas de reforma

3.1. Propuestas de reforma prelegislativas

En los últimos veinte años se han llevado a cabo intentos de reforma de la LBRL que no han llegado a materializarse, aunque han influido en alguna medida en la normativa de desarrollo autonómica, como se verá más adelante. La primera iniciativa de modificación se contiene en el *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local* de julio de 2005, que incluía algunas propuestas de reforma relativas a la gestión de los servicios locales y al sector público local. En concreto, se identificaban las siguientes:

- a) Sustituir la vieja distinción entre gestión directa e indirecta por una más apropiada que diferencie entre servicios prestados en régimen de gestión propia y servicios prestados en régimen de gestión contractual.
- b) También se propone sustituir la remisión en bloque a la LOFAGE por especialidades adaptadas al ámbito local.
- c) Se considera necesario incluir los conceptos de servicio de interés general y servicio universal procedentes del derecho europeo, adaptándolos al ámbito local. Dentro de los servicios de interés general se sugiere la distinción entre servicio público –cuando la entidad local asume la prestación directamente o con un contrato con un tercero– y servicio reglamentado –referido a los casos en que el servicio se presta por particulares previa autorización reglamentada de la entidad local–.

Estas propuestas se plasmaron de forma directa en el *Documento de Trabajo del Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local de 3 de mayo de 2006*. El texto proponía un nuevo Título V, dedicado a “Actividades, bienes, obras y servicios”, que incluía varios preceptos relativos al sector público local (arts. 74-78). Se introducía el concepto de servicios locales de interés general (art. 74.1), que cobraba pleno sentido dentro de la propuesta, ya que se reconocía una cláusula general de competencias (art. 21). En esa misma línea se eliminaba la referencia al artículo 128.2 de la Constitución en relación con la iniciativa pública en la economía, sustituyéndola por una referencia a la cláusula de Estado social (arts. 1.1 y 9.2 CE). En relación con la reserva *ex lege* de ciertas actividades o servicios esenciales, el Anteproyecto listaba los siguientes: abastecimiento y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos urbanos; transporte público urbano de viajeros; alumbrado público y pavimentación de las vías públicas (art. 74.3). El procedimiento para prestar los servicios en monopolio o en concurrencia con privados no se alteraba.

En cuanto a las formas de gestión de los servicios locales de interés general se diferenciaba entre un régimen de *servicio público* y un régimen de *servicio reglamentado* (art. 75.1). En el servicio público caben fórmulas de gestión propia o directa –la novedad es que se alude en la gestión directa por la propia entidad local a la posible existencia de órgano desconcentrado y se permite, además de las clásicas formas previstas en la Ley, cualquier otra fórmula organizativa prevista en las leyes (art. 75.2 A] e)–, así como fórmulas de gestión indirecta en el marco del contrato de gestión de servicios públicos. Como novedad, el servicio reglamentado alude a la prestación de servicios por los particulares o por organismos públicos distintos al que tiene atribuida la competencia, sometiéndose a una ordenanza local del servicio que les impone obligaciones específicas de servicio público en virtud de un criterio de interés gene-

ral (art. 85.3). El texto establecía los contenidos obligatorios que debía establecer la ordenanza en relación con la prestación.

Más allá de estas cuestiones ligadas a la prestación de servicios locales, el Documento de Trabajo incluía algunas novedades en torno al régimen jurídico de las entidades instrumentales. El artículo 76 se refiere a las especialidades de los OA, EPE y sociedades mercantiles locales. Introduce una simplificación de las previsiones del artículo 85 bis. Se reducen las especialidades del régimen de OA y EPE en relación con el establecido en la LOFAGE (art. 76.1). En cuanto a las sociedades mercantiles locales, se introduce el contenido del artículo 85 ter en el artículo 76.2. Se precisa que las funciones de la junta general-socio único serán ejercidas por el consejo de gobierno y, donde este no exista, por el alcalde o presidente de la entidad local. El artículo 77 incluye una nueva previsión sobre la creación de fundaciones locales, que las limita al desarrollo de “actividades científicas, educativas, culturales, sociales benéficas o de índole similar”. Finalmente, el artículo 78 introduce novedades en relación con el régimen de los consorcios previsto en el artículo 87 vigente en aquel momento. Elimina la referencia a los convenios de cooperación transfronteriza y alude a la personalidad jurídica de los consorcios, a sus estatutos, así como a la posibilidad de utilizar cualquiera de las formas de gestión de los servicios que tengan atribuidos.

El texto final del *Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local, de 5 de febrero de 2007*, introdujo cambios relevantes con respecto al Documento de Trabajo que se ha expuesto. La regulación de los servicios locales y el sector público local se concentra en los artículos 76-80. En relación con los servicios locales (art. 76) se elimina el concepto de servicios locales de interés general y se alude a dos formas de gestión: *directa por la entidad local o mediante encomienda a un tercero*, que requiere la existencia previa de un acuerdo formal de creación del servicio y de su reglamentación. Cuando se regulan las actividades económicas en competencia con privados, se incluye la salvedad de que las normas de competencia no impidan de hecho o de derecho el cumplimiento de la misión asignada.

El artículo 77 no se refiere únicamente a las formas de gestión de los servicios públicos locales. También incorpora una previsión sobre la *composición del sector público local*, que define a los entes que formarán parte de este (art. 77.1): OA, EPE, sociedades mercantiles locales en cuyo capital participen total o mayoritariamente las entidades locales, fundaciones constituidas con aportación mayoritaria de la entidad local o cuyo patrimonio fundacional, con carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por las entidades locales, y consorcios en los que la entidad local haya aportado mayoritariamente dinero, bienes o industria, financie mayoritariamente al ente y siempre que sus actos se sujeten directa o indirectamente al poder de decisión de un órgano de la entidad local.

Por lo que se refiere a las formas de gestión de los servicios públicos, se mantiene la diferencia entre gestión directa –en la que se incorporan las agencias locales– y gestión indirecta (art. 77.2). Junto a estas formas, en lugar de los servicios reglamentados se prevé la mencionada encomienda de gestión del servicio público, que puede ser total o parcial, y que exige aprobar un estudio sobre su financiación, la correlativa forma de gestión indirecta y la ordenanza del servicio (art. 77.3). Se mantienen las previsiones sobre el contenido de la ordenanza (art. 77.4).

El régimen jurídico de los entes públicos locales se simplifica y desaparece la remisión a la LOFAGE (art. 78.1). No se introducen cambios que afecten al régimen jurídico de las sociedades mercantiles locales (art. 78.2) ni a los consorcios (art. 80). Por lo que respecta a las *fundaciones*, se acometen modificaciones relevantes. Se afirma que no podrán ejercer potestades públicas y solo podrán realizar actividades vinculadas al ámbito competencial de la entidad fundadora, coadyuvando a la consecución de sus fines y sin que eso suponga la asunción de sus competencias propias (art. 79). Desaparecen las menciones relativas a las actividades que pueden desarrollar.

En 2019 se elaboró un último *Anteproyecto de Ley de Modificación de la LBRL*. Este texto preveía la modificación del artículo 85 LBRL. Establecía que los servicios públicos locales podrían prestarse por cualquiera de las modalidades de gestión directa e indirecta previstas en el ordenamiento jurídico. Y, en concreto, se contemplaba que cuando se tratara de servicios reservados legalmente, la modalidad ordinaria de gestión sería la gestión directa a través del personal y servicios de la entidad local. La utilización de personas jurídicas diferenciadas para la gestión de estos servicios o la gestión indirecta solo cabría previa justificación de que esas formas son más adecuadas para satisfacer el interés de los ciudadanos y más sostenibles financieramente.

3.2. Propuestas de reforma en la doctrina académica

La prestación de servicios públicos locales y el sector público local han sido objeto de numerosos estudios doctrinales, que han puesto de manifiesto las carencias y la necesidad de adaptación de los artículos 85-86 LBRL. El derecho de la Unión Europea y sus exigencias en diversos sectores, como el derecho de la competencia y el derecho de la contratación pública, están en la base de algunas de las necesidades de reforma. También pivotan sobre un eje económico los motivos de reforma que se apoyan en la racionalización de un sector público que ha experimentado importantes cambios a raíz de la crisis económica de 2008. Sin ánimo de exhaustividad, a continuación se exponen algunas de las líneas de reforma doctrinal que se han considerado más relevantes, ordenadas por materias: competencia, contratación pública, remunicipalización de los servicios públicos locales y reestructuración del sector público local.

3.2.1. Derecho de la competencia

La proyección del derecho de la competencia en el derecho público y, en especial, en el derecho local se llevó a cabo en la doctrina a finales de la década de los noventa (Malaret García, 1998: 53). Se apuntó entonces a la superación de la barrera que divide al derecho público y al derecho privado y a la mutación del concepto de servicio público (Malaret García, 1998: 53 y ss.). En ese contexto, la proyección del concepto europeo de *servicio de interés general* junto al concepto de servicio público local constituye una importante línea de reforma (Malaret García, 2003) cuyo reflejo se hizo patente en el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, al que se ha hecho referencia anteriormente. Existen, así, como señala la LBRL, servicios que se prestan en monopolio o reserva, y servicios que se prestan en concurrencia; todos ellos se someten a un régimen jurídico especial que establece el equilibrio entre los poderes de la Administración y los operadores (públicos o privados) del servicio (Malaret García, 2003: 607).

En relación con esa proyección del derecho de la competencia se ha apuntado que una característica fundamental de los servicios públicos locales, que los diferencia, por ejemplo, de los servicios prestados en el ámbito estatal, es la concurrencia con la iniciativa privada (Ortega Bernardo, 2006: 66); lo que no obsta para que exista la posibilidad de reservar ciertos servicios a las entidades locales incluso en régimen de monopolio o exclusiva (Ortega Bernardo, 2006: 66 y ss.). En esta línea, se ha afirmado que la distinción entre servicio público y actividad económica es útil a efectos de determinar las posibles modulaciones de la competencia que caben en el primero y no en la segunda (Ortega Bernardo, 2006: 76). No se ha apuntado, por tanto, a una necesaria reforma de la LBRL, pero sí a su interpretación en clave europea con el fin de garantizar la eficacia de las normas de competencia en la actuación local. Al respecto, hay que tener en cuenta los pronunciamientos que ya se han ido produciendo gracias a la actividad de las *autoridades de competencia* y que contienen interesantes criterios para orientar la gestión de servicios públicos y la iniciativa pública local con el fin de limitar su posible impacto en el mercado.

3.2.2. Derecho de la contratación pública

El impacto del derecho de la contratación pública en la organización administrativa, especialmente en el ámbito local, se ha hecho patente en las últimas normas de contratación pública. En concreto, la aprobación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) puso de manifiesto el entrecruzamiento de figuras como el *encargo a medios propios* individuales o conjuntos (art. 32 LCSP) y la *transferencia de competencias* (art. 1.6 Directiva 2014/24/UE) con las formas de gestión directa de los servi-

cios públicos locales del artículo 85.2 A). Asimismo, la *desaparición del contrato de gestión de servicios públicos* y su reconducción al contrato de servicios y a la concesión de servicios en atención a la existencia de traslación del riesgo operacional, supuso un importante cambio en la concepción tradicional de las formas de gestión indirecta previstas en el artículo 85.2 B) LBRL. La expansión progresiva del concepto de contrato público produce, de esta manera, una clara distorsión en el derecho nacional de organización y de gestión de servicios públicos locales. En este escenario, se han hecho esfuerzos en la doctrina por clarificar las correspondencias existentes entre las categorías nacionales y europeas.

En primer lugar, hay que destacar la propuesta realizada de *nueva redacción del artículo 85.2 LBRL* con el fin de acomodar la legislación de régimen local a los cambios realizados en la legislación de contratación pública. En ese sentido, se propone una clasificación en Villar Rojas (2018: 99): a) gestión directa; b) gestión conjunta o cooperativa, mediante convenio entre Administraciones públicas; c) gestión indirecta, ya sea mediante contrato de servicios o concesión de servicios; d) gestión institucional, mediante sociedad de economía mixta; e) y gestión no contractual, para los casos en que se utilicen fórmulas no contractuales.

En segundo lugar, hay que referirse al debate doctrinal que ha tratado de encajar la figura de la *transferencia de competencias y del encargo a medio propio* en la regulación actual del artículo 85 LBRL. Al respecto, una línea de interpretación se decanta por la posible convivencia de ambas técnicas en el ámbito de la *gestión directa*, de modo que un mismo ente podría ejercer competencias transferidas –en el sentido europeo– y ser medio propio de su Administración matriz (Vilalta Reixach, 2019; Díez y Marco, 2020). Otra entiende que la gestión directa mediante una entidad instrumental se identifica necesariamente y de forma exclusiva con la técnica del encargo a medio propio (Ezquerro Huerva, 2018). Por último, una última manera de interpretar esta disyuntiva consiste en entender que las figuras de la transferencia y del encargo a medio propio caben en el marco de la gestión directa, pero que difícilmente pueden darse de forma simultánea en el mismo ente (Arimany Lamoglia, 2020). El debate queda abierto por la dificultad para encontrar parámetros legales que orienten la toma de la decisión en este ámbito, y se resuelve en la práctica con base en criterios suministrados por órganos de carácter consultivo o con capacidad de emitir recomendaciones, instrucciones o circulares que tienen capacidad directiva sobre el sector público local, aunque sea de manera informal (IGAE, juntas consultivas de contratación, Abogacía del Estado, etc.).

3.2.3. Debate sobre la remunicipalización de los servicios públicos locales

Los efectos de la crisis económica de 2008 y el cambio del mapa político español condujeron a la apertura de un intenso debate doctrinal en torno a la remunicipalización

de los servicios públicos locales, que planteó los problemas existentes para revertir las decisiones en torno a la forma de gestión de los servicios públicos locales –directa o indirecta–. Fueron muchas las contribuciones relevantes que se realizaron sobre esta cuestión desde un punto de vista jurídico (entre otras muchas, Ortega y De Sande, 2015; Ponce Solé, 2016; Tornos Mas, 2017; Gimeno Feliu, 2017) y de ciencia de la Administración (Bel y Estruch, 2012: 194 ss.). En concreto, en relación con la *elección de las formas de gestión*, el artículo 279 c) LCSP de 2017 consagra una preferencia legal por las concesiones, salvo que la gestión directa sea más eficaz y eficiente (al respecto, Font y Galán, 2017: 17-18). Además, las decisiones sobre la forma de gestión han sido una constante reciente en la jurisprudencia, donde se han dictado importantes sentencias (son los casos, entre otras, de la STSJ Castilla y León de 21 de mayo de 2019 sobre Aguas de Valladolid, rec. apelación 339/2018, y de las SSTS de 20 de noviembre de 2019 sobre Aguas de Barcelona, recs. casación 1430/2016, 1434/2016, 1435/2016 y 1437/2016).

3.2.4. Reestructuración del sector público local

Por lo que se refiere a la reestructuración del sector público local, en la doctrina se han hecho importantes esfuerzos por identificar las líneas de transformación, en concreto, del subsector societario, a través del establecimiento de límites al empleo de sociedades mercantiles para la gestión de servicios públicos y la regulación de controles y de normas de transparencia (Santiago Iglesias, 2013: 120 y ss.). Asimismo, se ha apuntado a la necesidad de establecer una nueva regulación básica de régimen local que permita *seleccionar la forma organizativa idónea en atención a los fines de la actividad pública*. Solo de ese modo cabe un control de la discrecionalidad existente en el ejercicio de la potestad de autoorganización y limitar la utilización de formas jurídico-privadas al ámbito de las actividades económicas de mercado (Montoya Martín, 2012: 191).

4. Desarrollo autonómico

El desarrollo autonómico de las disposiciones básicas expuestas ha sido muy desigual y muestra, en algunos casos, la influencia de las propuestas de reforma que no llegaron a implementarse a nivel estatal. Hay normas que no prestan especial atención a la regulación del sector público local y de los servicios locales. Es el caso de la *Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana*, que prevé algunas cuestiones puntuales en torno a los principios esenciales que deben regir la prestación de servicios públicos (arts. 192-195) y a la creación de servicios locales en competencia y en monopolio, siguiendo los postulados de la LBRL (art. 196-197). Además, desarrolla brevemente el régimen aplicable a los consorcios locales (arts. 108-110).

Junto a este supuesto, sin duda, la norma más innovadora en el ámbito autonómico en relación con la prestación de servicios públicos locales es la *Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía*, sin perjuicio de algunas particularidades que también prevé la *Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona* (CMB), a las que se alude en el apartado relativo a cuestiones pendientes y posibles soluciones. La Ley andaluza dedica el Título II a los servicios y la iniciativa económica locales (arts. 26-49) e incorpora muchas de las reformas previstas en el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local. En ese sentido, se habla de los servicios locales de interés general (art. 26), regulando los principios que deben informar su prestación, como la universalidad, igualdad y no discriminación, continuidad y regularidad, entre otros (art. 27). Se establece una clasificación de los servicios atendiendo a su forma de prestación: servicios públicos –que se prestan de forma directa o mediante contrato administrativo– y servicios reglamentados –que se prestan por particulares conforme a una ordenanza local del servicio que impone obligaciones específicas de servicio público (art. 28), cuyo contenido también se prevé por la Ley (art. 29)–. Además, se establece la necesidad de aprobar una ordenanza local que establezca el régimen de funcionamiento de cada servicio público local, cuyo cumplimiento podrá exigirse por los ciudadanos en vía administrativa o judicial (art. 30). En relación con los servicios reservados, la Ley se remite al artículo 92.2 d) del Estatuto de Autonomía para Andalucía (arts. 31-32).

Los modos de gestión de los servicios públicos introducen algunas novedades relevantes, en la medida en que se hace un esfuerzo por identificar todas las fórmulas a disposición de las entidades locales (art. 33.3): a) prestación por la propia entidad local; b) agencia pública administrativa local (art. 34); c) agencia pública empresarial local (art. 35); d) agencia especial local (art. 36); e) sociedad mercantil local (art. 38); f) sociedad interlocal (art. 39); g) fundación pública local (arts. 40-41). Además, se establece la necesidad de acreditar las ventajas de prestación mediante persona jurídica con respecto a la prestación por la propia entidad, adelantándose a las exigencias de la LRSAL (art. 33.6). Y se prevé la empresa mixta de colaboración público-privada (art. 43). Para completar esta previsión, la Ley dedica varios preceptos a la iniciativa económica local, que se centra en el régimen aplicable a la creación y al funcionamiento de las empresas públicas locales (arts. 45-48), haciendo especial hincapié en el régimen de transparencia de sus relaciones financieras (art. 49).

La *Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi* también dedica su Título VIII a la gestión de servicios públicos locales. En la misma línea que la norma andaluza, se prevé la necesidad de reglamentación del servicio antes de comenzar a prestarlo (art. 94.4). Con respecto a las formas de gestión, la Ley vasca sigue la distinción de la legislación básica entre gestión directa –por la propia entidad, OA, EPE o sociedad mercantil de capi-

tal íntegramente público- y gestión indirecta, a través de las modalidades de contratación y colaboración previstas en la legislación vigente, especialmente de contratos públicos (art. 94.1). Con el fin de acomodarse a la LRSAL, también se exige una justificación de la creación de EPE o sociedades mercantiles locales para gestionar los servicios (art. 94.3).

Junto a este catálogo de fórmulas, también se prevé la posibilidad de participar en sociedades interlocales para la prestación de actividades y servicios que no sean de mercado, siempre que el capital sea exclusivamente local y la actividad se desarrolle en el territorio de las entidades participantes (art. 95.5). Además, el legislador introduce el régimen de aprobación de la prestación de servicios en competencia o en monopolio. En este segundo caso, deja claro que es posible gestionar estos servicios de forma directa o indirecta (art. 96.4). La creación de entes instrumentales no se vincula únicamente a los servicios públicos, sino también al ejercicio de cualesquiera competencias o actividades económicas, de acuerdo con la Ley (art. 95.1). Junto a esta regulación, hay que destacar el régimen jurídico de los consorcios locales, previsto en los artículos 104 y ss. En especial, se diferencia entre aquellos consorcios que agrupan a entidades de un mismo territorio histórico (art. 105) y los que se componen de entidades que se sitúan en más de un territorio histórico (art. 106).

5. Cuestiones pendientes y posibles soluciones

En la doctrina se ha criticado el excesivo peso que tiene la regulación tradicional sobre la gestión de servicios públicos y su falta de adaptación a la realidad, lo que se pone de manifiesto en una carga de requisitos procedimentales, en detrimento de otros controles que se refieran a la calidad (Huergo Lora, 2019). A esta crítica se puede sumar la dificultad que tiene la regulación actual para adaptarse a la evolución que ha tenido en la realidad el sector público local en la gestión de servicios públicos. Hay muchas técnicas organizativas que no quedan comprendidas dentro del catálogo de formas de gestión de servicios públicos, especialmente aquellas que suponen la participación conjunta de varias entidades locales entre sí o con entidades territoriales superiores. Por otro lado, la distinción procedimental en atención a la gestión de servicios públicos o la iniciativa pública en la economía no parece tener sentido en un escenario –reconocido abiertamente por el derecho europeo– en el que las mismas entidades, normalmente sociedades mercantiles locales, realizan de forma simultánea actividades de prestación de servicios públicos e iniciativa en la economía. Aunque la distinción sigue siendo útil para diferenciar el impacto de cada tipo de actividad en el mercado a efectos de aplicar las normas de competencia, lo cierto es que puede no tener sentido ya proyectarla sobre el proceso de toma de decisión en la creación de entidades instrumentales. En ese sentido, la CMB se refiere expresamente a la posibilidad de que un ente de derecho público

sometido a derecho privado o una sociedad municipal, además de la actividad principal de servicio público, realice actividades de mercado relacionadas con aquella, siempre que ambas actividades tengan regímenes económicos separados y que no se apliquen a la actividad de mercado ni los recursos generales del servicio público ni las aportaciones económicas del ayuntamiento (art. 49.2 CMB).

En atención a estas cuestiones, parece necesario acometer una reforma en la que se aborden los siguientes aspectos de la regulación:

- Ampliar el *catálogo de formas de prestación de servicios públicos*, diferenciando entre gestión individual y conjunta –en ese sentido, el art. 50 CMB se refiere expresamente a las sociedades mercantiles locales y fundaciones locales conjuntas-. En otro plano, dentro de la gestión directa se podría incluir la gestión desconcentrada –como aparece en el artículo 54.2 CMB-. Y en la gestión indirecta habría que hacer referencia a las formas de gestión contractuales –en las que se incluiría la sociedad de economía mixta- y no contractuales, con el fin de incluir las técnicas, como las acciones concertadas, que se han introducido en la legislación autonómica y que quedan al margen –aparentemente- de la legislación de contratos.
- Incluir criterios, más allá de la sostenibilidad económica y financiera, que puedan *guiar la toma de decisiones sobre la selección de la forma organizativa* y forma de gestión idónea de las actividades locales, teniendo en cuenta la dificultad que entraña la reversibilidad de esta decisión, tanto cuando se opta por gestión directa como indirecta.
- Determinar la *correspondencia de las categorías de transferencia de competencias y de encargo a medio propio* con las formas de gestión, de modo que se aporte seguridad jurídica en la toma de decisiones sobre esta materia. En esta línea, sería bueno aclarar si la previsión establecida en el artículo 86.4 LRJSP en torno a los medios estatales es de aplicación al sector público local.
- Precisar las *formas de financiación* de los servicios públicos locales en atención a las formas de gestión seleccionadas –aparece una mención en este sentido en el artículo 47.2 CMB-; sin perjuicio de la regulación establecida en la legislación presupuestaria y en la legislación de Haciendas locales.
- Analizar la oportunidad de positivizar algunos de los *criterios decantados por las autoridades de competencia* en relación con la prestación de servicios públicos locales y el ejercicio de iniciativa pública en la economía.
- Establecer un listado de las *formas organizativas del sector público local*, estableciendo un régimen propio básico, que permita no remitirse a la regulación de ámbito estatal o autonómico, que no se adapta bien a las particularidades del ámbito local.

Bibliografía

- ARIMANY LAMOGLIA, E. (2020). Gestión directa y descentralizada de servicios públicos locales: encargo a medio propio o transferencia de competencias. *RAP*, 213, 141-178.
- BEL, G. y ESTRUCH, A. (2012). La gestión de los servicios públicos locales: ¿por qué se privatizan los servicios públicos y qué efecto tiene la privatización? *Anuario de Derecho Municipal*, 5, 193-206.
- DÍEZ SASTRE, S. y MARCO PEÑAS, E. (2020). La convergencia de las reglas de contratación pública y disciplina presupuestaria en el sector público instrumental. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 205, 125-156.
- EZQUERRA HUERVA, A. (2018). La gestión directa de servicios locales mediante personificación interpuesta: una potestad organizativa sujeta a la legislación de contratos. *OBCP*, 30-9-2018.
- FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A. (2017). El debate sobre los servicios públicos locales: público y privado, la efectividad de los derechos sociales, autonomía y financiación. *Anuario del Gobierno Local 2017*, 11-43.
- GIMENO FELIU, J. M.^a (2017). La remunicipalización de los servicios públicos locales: la necesaria depuración de conceptos y los condicionantes jurídicos desde la óptica del derecho europeo. *Cuadernos de Derecho Local*, 43, 31-78.
- HUERGO LORA, A. (2019). La prestación de los servicios públicos locales. *Documentación Administrativa: Nueva Época*, 6, 129-148.
- MALARET GARCÍA, E. (1998). Servicios públicos, funciones públicas, garantías de los derechos de los ciudadanos: perennidad de las necesidades, transformación del contexto. *RAP*, 145, 49-88.
- (2003). Servicio público, actividad económica y competencia. ¿Presenta especificidades la esfera local? *Revista de Estudios de la Administración Local*, 291, 567-608.
- MONTOYA MARTÍN, E. (2012). Nuevas perspectivas sobre la gestión de los servicios locales: incidencia de la crisis económica y necesidad de racionalización del sector público instrumental. *Anuario de Derecho Municipal*, 5, 163-192.
- ORTEGA BERNARDO, J. (2006). Competencias, servicios públicos y actividad económica de los municipios (Presupuestos actuales para su delimitación y su ejercicio). *RAP*, 169, 55-98.
- ORTEGA BERNARDO, J. y DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, M.^a (2015). El debate sobre la remunicipalización de los servicios públicos: aspectos jurídicos, administrativos y laborales. *Anuario de Derecho Municipal*, 9, 63-96.
- PONCE SOLÉ, J. (2016). Remunicipalización y privatización de los servicios públicos y derecho a una buena administración. Análisis teórico y jurisprudencia del rescate de concesiones. *Cuadernos de Derecho Local*, 40, 68-108.

- SANTIAGO IGLESIAS, D. (2013). La transformación del sector empresarial local: prospectiva de las sociedades municipales en el actual contexto de la crisis económica. *Anuario de Derecho Municipal*, 6, 101-138.
- TORNOS MAS, J. (2017). La remunicipalización de los servicios públicos locales. En T. Font i Llovet y J. J. Díez Sánchez (**coords.**). *Los servicios públicos locales. Remunicipalización y nivel óptimo de gestión. Actas del XXI Congreso de la Asociación Ítalo-Española de Profesores de Derecho Administrativo* (pp. 21-80).
- VILALTA REIXACH, M. (2019). De nuevo sobre los negocios jurídicos excluidos de la Ley de contratos del sector público: encargos a medios propios personificados y transferencias de competencias entre entidades públicas. *Revista Galega de Administración Pública*, 56, 261-295.
- VILLAR ROJAS, F. J. (2018). El impacto de la nueva Ley de Contratos del Sector Público en la gestión de los servicios públicos locales. *Anuario de Derecho Municipal*, 11, 76-103.

