



# LA EVOLUCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN LOCAL EN ESPAÑA.

**Prof. Dra. Concepción Barrero Rodríguez.**

Catedrática Universidad de Sevilla

**Prof. Dr. Federico A. Castillo Blanco.**

Catedrático Universidad de Granada

**Dra. Susana E. Castillo Ramos-Bossini.**

Investigadora Universidad de Granada

**Prof. Dra. María José Fernández Pavés**

Catedrática Universidad de Granada

**Prof. Dr. Juan José Lavilla Rubira.**

Profesor titular Universidad de Barcelona

**ESPAÑA**

## Resumen:

Con la concreción de la primera elección de gobernadores regionales el año 2021, se Este estudio aborda la evolución de los Gobiernos locales en España desde la aprobación del texto constitucional de 1978 hasta nuestros días, dando cuenta de las principales reformas acaecidas desde ese momento histórico en los más relevantes aspectos de la vida local. El trabajo colectivo desarrollado intenta poner de manifiesto de que, a pesar de que ha habido relevantes cambios e importantes iniciativas en este nivel territorial, las realizadas hasta este momento no han ido acompañadas de la necesaria reflexión y acierto sobre el sistema competencial, las fuentes de financiación, la organización y gobierno de las entidades locales, la articulación de los intereses supramunicipales, etc.



**Palabras clave:**

Descentralización, Sistema de gobierno, autonomía local, competencias, participación ciudadana, elecciones, financiación, mancomunidades.

**Abstract:**

This study addresses the evolution of local governments in Spain from the approval of the constitutional text of 1978 to the present day, giving an account of the main reforms that have occurred since that historical moment in the most relevant aspects of local life. The collective work carried out tries to show that, despite the fact that there have been relevant changes and important initiatives at this territorial level, those carried out up to now have not been accompanied by the necessary reflection and success on the competence system, the sources of financing, the organization and government of local entities, the articulation of supra-municipal interests, etc.

**Key words:**

Decentralization, Government system, self government, powers, citizen participation, elections, financing, associations.

**Sumario:**

I. Origen del Proceso de Descentralización en España II. Surgimiento y Evolución de los Estudios Municipalistas en España III. Reformas Legales de la Descentralización IV. La Creación de Nuevas Municipalidades V. Transformaciones Políticas y Electorales VI. Reformas Electorales Locales VII. Los Instrumentos de Participación Ciudadana VIII. Cambios para una Mayor Participación de las Mujeres en la Política Local IX. Relaciones entre los Órganos Deliberantes y Ejecutivos X. Reconocimiento Explícito de la Autonomía Municipal XI. Mecanismos para la Defensa de la Autonomía Local XII. Descentralización Competencial en favor de las Municipalidades XII.1. Competencias municipales XII.2. Competencias provinciales XIII. Proceso de Recentralización Municipal en el siglo XXI XIV. Empoderamiento Diferencial de los Alcaldes XV. Dinámica de los Organismos Municipalistas XVI. Asociativismo Intermunicipal XVI.1. Una previa delimitación conceptual XVI.2. Entidades constituidas por municipios para el ejercicio de sus competencias XVII. Evolución de los Sistemas de Transferencias Federales XVIII. Facultades de Ingreso y Gasto XVIII.1. Recursos financieros de los municipios XVIII.2. Endeudamiento y presupuesto municipal XIX. Cambios en la Agenda Local XX. Adopción de Nuevas Modalidades de Gestión de los Servicios Públicos XXI. Ámbitos de la Gestión Local Que Experimentaron Cambios Importantes XXII. Conclusiones XXIII. Bibliografía



## I. ORIGEN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN ESPAÑA.

Si se vuelve la vista a la historia bien puede decirse que el municipalismo, y más en concreto los debates sobre el papel que ha de jugar ese doble nivel de Gobierno Local existente en España (Provincia y Municipio), ha sido un lugar constante en los debates sobre la organización territorial del país e, inclusive, puede decirse que este nivel de gobierno fundamentalmente a lo largo de los siglos XIX y XX reflejó los distintos conflictos en que se desenvolvía el país en esos momentos.

Más adelante, a lo largo del periodo preconstitucional y dejado atrás el periodo de la dictadura, en la denominada transición política que se desarrolla en la década de los setenta y primeros años de los ochenta, en el mundo local se materializaron un conjunto importante de iniciativas vecinales, expresión de una participación ciudadana no formalizada en esos momentos, que impulsaron el reconocimiento institucional y el papel de los municipios como un centro de influencia y ejercicio del poder político

Una caracterización institucional que encontró un doble fundamento: de un lado, el carácter representativo de los órganos de gobierno municipal a partir de 1979 lo que les otorgaba una legitimación democrática directa; de otro, la materialización más genuina del principio de participación ciudadana que convirtieron el espacio local en una arena privilegiada de debate político y de intersección de demandas ciudadanas y políticas públicas.

Y una caracterización institucional que ha venido en gran medida determinada por la estructura municipal caracterizada por su enorme heterogeneidad y el elevado número de entidades locales que tiene como resultado inmediato, con carácter general, una estructura municipal débil, excesivamente segregada con más de ocho mil municipios, respecto de los que no es posible afirmar en la totalidad de los casos una suficiente capacidad de recursos financieros, humanos y técnicos lo que ha obligado a la existencia de un doble escalón de gobierno local (Provincia y Municipio) a fin de hacer viable la prestación de servicios públicos en todo el territorio.

Con estas mimbres la Constitución Española se asentó, en lo que a la organización territorial se refiere, en el principio de descentralización (artículo 103.1) y garantizó a los Municipios y Provincias «autonomía para la gestión de sus respectivos intereses» (art. 137), bien es verdad que la misma no asigna en concreto competencias sino que exclusivamente garantiza el derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias que serán asignadas por la legislación estatal o autonómica dado el carácter bifronte de nuestro régimen local (SSTC 31/2010, 132/2012, 103/2013 y 41/2016).

Y, precisamente, como se destaca por la mayoría de los autores que se han ocupado de la cuestión, la autonomía local fue curiosamente la principal dificultad del establecimiento y desarrollo del régimen local tras la Constitución, pues, al ser la autonomía, junto con la recuperación del carácter plenamente democrático de los Entes locales, el elemento que suscitó mayor expectación en el nuevo orden constitucional, su actuación en la praxis de la vida local hubo de realizarse, al menos hasta la promulgación de la Ley Básica de Régimen Local de 1985, sin el pertinente desarrollo constitucional y en el contexto de la puesta en pie de un nuevo tipo de Estado (con absorción de todas las energías políticas por la emergencia de las Comunidades Autónomas) lo que provocó que, cuando esa legislación básica de régimen local aborda con retraso estas cuestiones tropieza, no sólo con las dificultades que derivan de la exigua regulación constitucional, sino también de la configuración de un modelo propio ante la falta de respuesta del legislador ordinario hasta ese momento.

En cualquier caso, puede decirse que, a grandes rasgos, en el debate sobre el régimen local en España se pueden identificar claramente dos periodos con orientaciones radicalmente distintas (Jimenez Asensio, 2013:17 y ss.). Uno, que recorre todo el periodo que va desde la aprobación de la norma constitucional hasta la crisis económica acontecida a partir de 2008, en el que se sitúan las reformas de los Estatutos de Autonomía de segunda generación y la nueva forma en que los mismos asumen sus competencias sobre el régimen local, los intentos non natos de alumbrar una nueva legislación básica de régimen local que renovase la apuesta por el espacio de gobierno local realizada en

1985 y la legislación autonómica surgida en desarrollo de estos Estatutos caracterizada por un intento de interiorización del régimen local en el ámbito autonómico y una apuesta por el incremento de las competencias y el papel de los gobiernos locales. Y una posterior, como consecuencia de la crisis económica, en que el debate se situó en otros términos y se planteó desde una perspectiva diferente, es decir, como reducir el gasto público y frenar el derroche municipal, para algunos, evitando las duplicidades en la gestión de los distintos servicios. Es en esta segunda etapa, cuando se comenzó a hablar de supresión de gobiernos locales, racionalización de las competencias prestadas por los entes locales, reducción de cargos representativos y personal eventual, etc.

Lamentablemente éstas dos visiones, pretensión autonómica de ampliación de competencias sobre el régimen local por una parte y reducción del déficit público por otra, han sido las espigas para los distintos intentos de reordenar el régimen local y no, como se ha denunciado con sumo acierto a mi juicio, que sea la articulación de esa pieza basal de la arquitectura del Estado la que exige consideraciones más allá de las que han impulsado la reformas acontecidas en el último periodo (Parejo Alfonso, 2012).

Lo que si debe quedar claro es que es un error identificar en su integridad el modelo de Gobierno local con el modelo de gobierno imperante en la esfera estatal o autonómica y, sencillamente, y en base a dicha identificación, construir un sistema organizativo y directivo que no tenga en cuenta los parámetros constitucionales que caracterizan el régimen local en la Constitución de 1978. Y es que el modelo de Administración pública establecido constitucionalmente no es uniforme para la Administración estatal y autonómica, por un lado, y para la Administración local de otro. Parejo Alfonso (2002:105) ha puesto de relieve que la construcción de la estructura fundamental de las Administraciones territoriales, que no es disponible de forma total por el legislador ordinario, responde a dos modelos bien caracterizados: de un lado, el modelo institucional burocrático, en el que lo decisivo es el desempeño de los cargos de manera profesional (la legitimación proviene de la corrección y la eficacia de la actividad administrativa) y que tradicionalmente se identifica con el prototipo mismo de Administración pública, al que responden las Administraciones directas de las dos instancias territoriales superiores del Estado; de otro, el modelo de autoadministración democrática, modelo prototípico municipal, en el que adquiere importancia la participación directa o mediante

representantes de los ciudadanos y, por tanto y además de su corrección y eficacia, la posibilidad de imputación de la actividad administrativa al colectivo destinatario de la misma lo que fue confirmado por la STC 103/2013 que imposibilitó que no electos formarán parte de la Junta de Gobierno de los municipios.

## II. SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LOS ESTUDIOS MUNICIPALISTAS EN ESPAÑA.

Interminable sería la lista de autores, dada la tradición municipalista existente en España, que se han ocupado de estudiar el gobierno y la administración local por lo que, ya de antemano, hemos de disculparnos por las ausencias que, sin duda, habrá en este breve acercamiento a los estudios realizados sobre el régimen local español que ceñiremos a las últimas décadas. En cualquier caso, y como se dice habitualmente, no siendo todos los que están, lo que están puede decirse inequívocamente que son.

A este respecto, es preciso situar en esta nómina, en primer término y en el periodo preconstitucional, entre otros a Jordana de Pozas (1924), ALBI CHOLBI (1955, 1960, 1966) o GARCIA DE ENTERRIA (1958), para en el periodo posterior a la aprobación destacar muy señeramente al profesor Parejo Alfonso (1988) cuya labor fue esencial para la construcción de la dogmática que inspiró la legislación local postconstitucional y a un conjunto de autores, profesionales y académicos, cuyas obras son referencia desde el Derecho Administrativo en la construcción de la dogmática del sistema de Gobierno y Administración Local en España como Lliset Borrel(2002), Sosa Wagner(2005), Ballesteros Fernández (2006), Parada Vázquez (2010), Muñoz Machado (2011) o Rivero Isern (2015). A los que hay que unir, en lo que a estudios históricos se refiere, los estudios realizados por Orduña Rebollo (2003) o los realizados en cuanto al Derecho comparado iberoamericano por Merino Estrada (2022).

En el ámbito de la Ciencia Política y de la Administración destacan también los trabajos y estudios realizados por Carne Navarro, Esther Pano, Carlos Alba, o, por citar un último ejemplo, Víctor Zafra.

Y es preciso referirse al trabajo desarrollado, tanto en investigación como en formación, por instituciones que son referencia en el país como la Fundación Democracia y Gobierno Local, el Centro de Estudios Municipales y de cooperación internacional y el Instituto de Derecho Municipal de la Universidad Autónoma de Madrid. Es preciso destacar en este concreto ámbito a la labor de los Profesores Font y Llovet, Galán Galán y Villalta Reixach que, con independencia de su labor investigadora destacada en lo que al régimen local se refiere, dirigen el Anuario de Gobierno Local que desde 1995, con carácter anual, contiene estudios monográficos sobre los principales aspectos de la autonomía local (cambios normativos, la evolución jurisprudencial y la evolución institucional del Gobierno local), presta atención a las reformas introducidas en los países más próximos, y selecciona la documentación y la bibliografía del año.

Sin olvidar, en este concreto aspecto, el trabajo desarrollado por publicaciones periódicas especializadas como la Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, Cunal Revista de Estudios Locales o los Cuadernos de Derecho Local

Asimismo, es preciso destacar en el marco de estos estudios, y sin perjuicio del interés de los suscitados con relación a la reforma de la planta local (Rebollo (2012), Cosculluela (2013), Carbonell (2013), Velasco (2012), Almeida (2013), etc.), los debates acontecidos sobre la naturaleza de los entes locales, como nivel de gobierno o administración indirecta del Estado, en la Constitución que ha sido un tema debatido y no pacífico.

Al respecto, un sector de la doctrina, Morell, Entrena Cuesta, Leguina Villa o García Macho, entre otros, afirmaron en un principio el carácter meramente administrativo de los entes locales, posición que pareció mantener el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia de 2 de febrero de 1981 y en la de 14 de junio de igual año. Que, además, es la posición mantenida, en forma más reciente, por Parada Vázquez para quien la idea del municipio como poder y gobierno, al mismo nivel que el Estado y las Comunidades Autónomas, conecta con la idea del municipio natural, pero olvida, o al menos hace abstracción de ello, de que la soberanía es indivisible y se residencia en el conjunto del pueblo español (artículo 1.2 CE).

Por su parte, otro grupo de autores, lo que parece mayoritario en la actualidad, aunque no sea totalmente pacífico como hemos apuntado, como Sosa Wagner, Font y Llovet, Ortega Álvarez, Velasco Caballero o Fanlo Loras se decantaron por el reconocimiento del doble carácter administrativo y político a los entes locales que, por su parte, como hemos expuesto inspiró el Libro Blanco para la reforma de la Autonomía Local (2005) y el Anteproyecto non nato de Ley Básica del Gobierno y Administración Local de 2006 que insistieron, y basaron sus propuestas, en el contenido de nivel de gobierno del municipio y la idea de que el artículo 137 de la CE no supone simplemente una garantía de existencia de los municipios, sino que implica una declaración de su carácter autónomo como expresión del pluralismo político y manifestación del principio democrático que es determinante para la existencia de varios ordenamientos jurídicos cuyas relaciones no se rigen por el principio de jerarquía sino por el de competencia<sup>1</sup>.

Y es que, como ha puesto de relieve Caamaño<sup>2</sup>, la vieja y tradicional tesis en virtud de la cual no hay autonomía política sin potestad legislativa resulta difícilmente sostenible en los ordenamientos jurídicos actuales que han abandonado una comprensión jerarquizada y formal por otra de corte estatutario y competencial (más ajustada a las demandas de la globalidad), mediante la que se reconocen diversos centros normativos, democráticamente legitimados, que interaccionan entre sí, y que se relacionan en términos de aplicabilidad normativa, primacía, supletoriedad y subsidiariedad.

Parejo Alfonso, aunque inicialmente pareció mantener la primera posición ha matizado la misma en el sentido de reconocer a la autonomía local un claro componente político afirmando que la autonomía local da expresión no a una mera autonomía administrativa

---

<sup>1</sup> Muy representativo de dicha tesis es FONT I LLOVET, T., Anuario de Gobierno Local, 2001, pág. 41 que entiende que la dicción del artículo 137 sitúa en el mismo nivel a municipios, provincias y Comunidades Autónomas y, por tanto, dicho artículo predica una organización política cuya soberanía se reparte en tres niveles políticos de carácter territorial. No es la Ley la que atribuye a los entes locales la expresión de esta soberanía, sino la propia Constitución. La Ley la delimita, pero es la Constitución quien la reconoce. La explicación a la permanencia de la idea jacobina la atribuye el autor a un condicionamiento derivado de nuestra cultura jurídica actual del Derecho público, en las cuales las relaciones entre Política y Administración se ven presididas por el prisma hegemónico del Estado de derecho/principio de legalidad, en detrimento del otro prisma constitucional constituido por el Estado democrático/principio de representación.

Asimismo, y por su relieve, debe destacarse el trabajo de Velasco Caballero, F., “Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los estatutos de autonomía”, *Anuario de Gobierno Local*, 2004.

<sup>2</sup> Pueden verse su trabajo Caamaño DOMINGUEZ, F. “Autonomía Local y Constitución”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 70, 2004.

sino a una autonomía política derivada del origen democrático de sus componentes, si bien su ámbito de expresión es inferior al de los ordenamientos estatal y autonómico por la distinta capacidad de configuración social otorgados a éstos por el poder constituyente, aunque de igual sustancia<sup>3</sup>.

### III. REFORMAS LEGALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN.

Cabe comenzar diciendo que, sin duda, es el texto constitucional de 1978 (artículos 137, 140, 141, y 142) el que inaugura, a nivel formal, el marco jurídico que determinará la transición a unas entidades locales plenamente democráticas, con la garantía de su autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, y el reconocimiento de un doble escalón de gobierno local a fin de hacer viable la planta municipal existente en el país a la que ya se ha hecho referencia. Dicho eso, lo cierto es que la articulación del Estado de las autonomías, tras la aprobación del texto constitucional, concentró toda la atención de los poderes públicos en su puesta en funcionamiento con el consiguiente descuido del nivel local de gobierno a favor de la arquitectura institucional de las Comunidades Autónomas. Y como lógica consecuencia de este hecho, y hasta que se cerró el mapa autonómico, no se abordó la primera ley por la que nuestras Entidades Locales se adaptasen a las exigencias derivadas de la Constitución, a saber: la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. Bien es cierto que, en forma transitoria, se dictó la Ley 40/1981, de 28 de octubre, por la que se aprobaban determinadas medidas sobre régimen jurídico de las Corporaciones Locales con una vocación transitoria a fin de hacer posible el funcionamiento democrático de las entidades locales existentes.

Es relevante señalar, a este respecto, que conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1.18 CE se ampara una regulación estatal básica sobre competencias locales que, en cuanto tal, está llamada a condicionar al legislador autonómico. A la hora de asignar o suprimir competencias locales al amparo de sus atribuciones estatutarias, la Comunidad Autónoma debe respetar las bases del régimen local y la regulación que a este respecto pueda

---

<sup>3</sup> La posición del citado autor, muy relevante a nuestro juicio, es sin duda más compleja que la que expresan las líneas citadas más arriba. Cabe anotar aquí dos de sus trabajos donde aborda dicho tema que algunos, creo que de forma apresurada, han calificado de posición contradictoria. Véase “Una visión sobre el gobierno local”, en Anuario del Gobierno Local, 2004. Muy claramente la especifica en “Apuntes para el debate sobre la planta y la articulación interna de La administración Local”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 29, 2012.

eventualmente incluir su propio Estatuto de Autonomía salvo que fuese incompatible con aquellas bases (STS 41/2016).

En forma complementaria a dicha norma básica, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, aprobó el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, que incorporó, no con carácter básico en su totalidad, a ese cuerpo legislativo que contenía las bases estatales sobre régimen local, las disposiciones -la mayoría de ellas provenientes del Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, por el que se articulaba parcialmente la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, en lo relativo a los funcionarios públicos locales y otros extremos- que se consideraban compatibles con el nuevo y democrático régimen local que instauraba el modelo constitucional reflejado en la LRBRL.

Asimismo, y en este iter legislativo postconstitucional, ha de destacarse la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España, que define la autonomía local en su art. 3, según el cual: “1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva para las entidades locales de regular y administrar, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de su población, una parte importante de los asuntos públicos”.

En cualquier caso, las circunstancias citadas quizás explican que, como ha indicado Caamaño (2004:163), dichas normas respondieran a una filosofía modernizadora pero continuista, garante de una severa uniformidad jurídico-formal y, a la par, marcadamente posibilista ante la diversidad sustancial de reguladores (Estado y Comunidades Autónomas) y regulados (Municipios grandes y pequeños, Provincias, Islas, Comarcas, Áreas Metropolitanas, Mancomunidades de Municipios...), lo que explica, a juicio de este autor, por qué no hubo un debate en profundidad sobre distintas cuestiones: a) sobre la fórmula más adecuada para la elección de los regidores municipales, aplicándose por inercia y en beneficio de los partidos políticos el sistema general de listas cerradas y bloqueadas y de elección a una sola vuelta; b) sobre el mapa municipal y la distribución de la población; c) acerca del papel de la Provincia y, más ampliamente, el de los Entes Locales intermedios, en el Estado de las Autonomías o, posteriormente, sobre las eventuales disfunciones a que dio lugar un amplio reconocimiento del derecho de

asociación municipal y los procesos de comarcalización acometidos, en desarrollo de la legislación estatal, por algunos legisladores autonómicos; y, finalmente, d) sobre por qué no se sintió la necesidad de abandonar con decisión el lastre predemocrático de una estructura orgánica e institucional basada en el concepto de corporación que, por su propia naturaleza, desconoce, por confusión de roles, la dinámica política mayoría/oposición y la separación entre órganos controladores y de control, para caminar hacia una forma de gobierno local más adecuada a las demandas de una sociedad democrática, políticamente competitiva y en la que el ejercicio del poder local es concebido como expresión de un primer nivel de decisión directamente responsable ante la ciudadanía.

Por su parte, Parejo Alfonso (2004) estimó, sin embargo, que el balance de dicha norma debe hacerse teniendo en cuenta que la LBRL no puede tomarse como punto final del proceso de definición de la Administración Local en el Estado Autonómico, y teniendo en cuenta además el contexto en que se fraguó, que venía caracterizado por dos notas: la alta indeterminación y la especial conflictividad del sistema de organización territorial. A juicio de este autor, el sistema local de 1985 tiene luces, instalando al escalón local en el funcionamiento real del Estado, aunque también sombras, sobre todo derivadas de la no consecución de la instalación plena del modelo de Administración Local dibujado por la Ley. Y presenta también, a su parecer, algunos asuntos pendientes, como la planta local, que no se abordó, o la descentralización municipal interna.

Dicha Ley, tras las reformas acontecidas en 1999 y 2003, fue modificada -sin perjuicio de mejoras técnicas y el tratamiento de algunas otras cuestiones, como la atención a los sistemas de participación y la instauración de un sistema directivo profesional- en dos direcciones principales: por una parte, el reforzamiento de los órganos unipersonales de gobierno; y, por otra, la introducción de un régimen específico para los grandes municipios en una cierta deriva hacia un sistema parlamentario de éstos a imitación del modelo de organización autonómica y estatal.

La última reforma acontecida, de mayor calado que las anteriores, se produjo con la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, pero, en cuando a su análisis, nos remitimos al apartado sobre recentralización de competencias en el S. XXI. (Apartado XIII)

Resulta preciso señalar también, y dada la estructura territorial de España, el papel que la legislación autonómica ha jugado en la definición de un modelo de Gobierno local. En un primer momento, y hasta la aprobación de los Estatutos de Autonomía de segunda generación, cauto y ceñido casi en exclusiva a cuestiones referidas a bienes y ordenación territorial. Pero, tras ese período, con normas muy relevantes entre las que se pueden destacar, entre otras, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat de Valencia, la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi o últimamente la Ley 3/2019, de 22 de enero, de Garantía de la Autonomía Municipal de Extremadura que contienen innovaciones muy relevantes en defensa de la posición de los entes locales.

#### **IV. LA CREACIÓN DE NUEVAS MUNICIPALIDADES.**

España, ya se ha puesto de manifiesto, se caracteriza por una enorme heterogeneidad y un elevado número de entidades locales, y con ello la existencia, asimismo de forma variable según la Comunidad Autónoma a la que nos refiramos, de una estructura municipal débil, excesivamente segregada, y con escasa capacidad de recursos financieros, humanos y técnicos.

España, en efecto, cuenta con aproximadamente 8.116 municipios. De ellos, 6.799 tienen menos de 5.000 habitantes. Esto es, el 83,7 por 100 de los municipios españoles son “pequeños”. Solo el 9 por ciento tienen más de 10.000 habitantes. Ciertamente la discusión sobre la viabilidad de la planta local española no es nueva y se ha planteado de forma reiterada, pero ciertamente la situación de crisis económica acontecida a partir de 2008 la volvió a poner sobre el tapete de la discusión proponiéndose por algún sector la reestructuración de dicha planta disminuyendo el número de municipios, bien es cierto que por otro lado, en la actualidad, dichas consideración relativa a la supresión de municipios es puesta en cuestión por dos argumentos de razonable entidad: el primero, derivado del principio democrático ya que la estructura municipal favorece la participación de la comunidad local; el segundo, relativo a los procesos de despoblación que afectan gravemente a ciertas zonas del país y que no harían sino agravarse sino se

fortalece la planta local actualmente existente sin perjuicio de que se adopten medidas para fortalecerla.

Conviven, por tanto, en el sistema de gobierno local organizaciones de gran complejidad y con capacidades importantes a la hora de gestionar la prestación de servicios a los ciudadanos, con otras que básicamente subsisten condicionadas a las subvenciones y aportaciones de otras Administraciones territoriales y que se caracterizan, en suma, por una escasa capacidad para hacer frente a los retos y desafíos que el gobierno del territorio y la prestación de servicios públicos plantea en el momento actual. Es por esta causa por lo que se ha dicho, y con razón, que nuestro régimen local tiene una geometría variable, no uniforme, y como consecuencia de dicha afirmación extraer la natural consecuencia de que difícilmente son extrapolables las soluciones organizativas, de redistribución de competencias y de misiones sobre el territorio a todos los municipios. Inclusive, entre municipios del mismo nivel, podemos encontrar singularidades importantes derivadas de factores geográficos o poblacionales (Municipios turísticos, de montaña, metropolitanos, etc.,) que exigirían un enfoque diferente respecto de sus competencias, capacidades y recursos porque diferentes, sencillamente, son sus circunstancias. Y todo ello a pesar de que nuestro régimen local se ha caracterizado tradicionalmente por el principio de uniformismo aun cuando éste comienza a presentar sus déficits como, con posterioridad y a lo largo de estos años, se ha podido comprobar.

En cualquier caso, y como consecuencia de ese dato sobre el tamaño y las consiguientemente reducidas capacidades de parte de nuestros municipios, la subsistencia de esa planta municipal ha exigido en estas últimas cuatro décadas tres medidas que, de alguna manera, son complementarias: la existencia de un doble escalón local que apoyase la subsistencia de esa planta local mediante la cooperación y la asistencia técnica a la misma (la provincia) y el fortalecimiento del asociacionismo municipal; el reforzamiento de los procesos de fusión municipal a los que se incentiva, entre otras medidas, con mayores transferencias de fondos; el correlativo endurecimiento de las condiciones para la creación de nuevos municipios exigiendo una población mínima de 5000 habitantes y capacidades para la prestación de los servicios.



La consecuencia a esta problemática en las últimas décadas, y ante la ausencia de la definición de un modelo mínimamente racional, no ha podido ser otra que la agrupación municipal voluntaria para la prestación de determinados servicios. De esta forma, el incremento de mancomunidades para la prestación de servicios ha sido un proceso en constante aumento ya sea para un servicio concreto o para fines múltiples, el desarrollo de entidades de cooperación con otros actores públicos y privados como los Consorcios un hecho en constante incremento hasta hace pocas fechas y, en fin, una creciente complejidad del mapa local, con estructuras superpuestas sin apenas orden y concierto, por la ausencia de respuesta a los problemas de base que existen en su planta y por la insuficiencia y falta de capacidad institucional de las entidades locales de tipo intermedio y de carácter obligatorio (provincias y comarcas fundamentalmente). Y es que es preciso, en esta era de la globalización, encontrar lo que DROMI (2003:322) ha llamado el “límite de la instancia a escala” y que explica en el hecho de que tanto las micro como las macrociudades se parecen por ser extremos de exclusión, en el primer caso, o de falta de acceso, en el segundo.

Desde este punto de vista, y en términos generales, la planta municipal prácticamente, y visto el problema en grandes números, apenas se ha transformado en los últimos cuarenta años del proceso de descentralización (si acaso se ha incrementado levemente) mientras que las medidas tendentes a la fusión voluntaria de municipios no han ofrecido los resultados esperados.

## V. TRANSFORMACIONES POLÍTICAS Y ELECTORALES.

Desde la instauración de los primeros ayuntamientos democráticos en 1979, se han celebrado doce elecciones municipales en España ya que, a diferencia de las elecciones en el ámbito nacional o autonómico, éstas presentan dos características: universalidad, afectan a todos los municipios y provincias; regularidad, se celebran periódicamente cada cuatro años.

Los procesos electorales desde la fecha antes mencionada arrojan, con carácter general en un gran número de municipios y provincias, una alternancia política entre el Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español, si bien en este concreto ámbito los

partidos localistas y nacionalistas tienen una representación muy destacable dado, por un lado, su implantación territorial y, de otro, la relativa dificultad de los partidos nacionales de cubrir todo el territorio nacional con el elevado número de municipios que implica.

En los últimos años ese proceso de alternancia bipartidista imperfecto se ha visto quebrado en buena medida por la aparición de otros grupos políticos (Unidas Podemos, Ciudadanos, etc.) que han determinado, junto a una fragmentación del voto en estas elecciones locales con la aparición de nuevos grupos con representación municipal, una cierta inestabilidad institucional.

En efecto, y fruto de esa fragmentación política, los últimos años han venido caracterizados por la dificultad para la formación de mayorías de gobierno; gobiernos muy minoritarios en los que la oposición puede imponer sus decisiones en el Pleno con lo que, de facto, quien hace oposición pretende gobernar; dificultosa gobernabilidad que impide en múltiples casos, tanto la toma de decisiones imprescindibles para la gestión del día a día municipal, como también la propia toma de decisiones estratégicas o de medio o largo alcance; gobiernos inestables, con cambios frecuentes en la alcaldía o en sus socios, etc.

Lo cierto es que para que la gobernabilidad local, y consiguientemente el buen gobierno de las cosas públicas, no se vea afectado en cualquier sistema de gobierno local debe producirse una cierta armonía entre tres variables de una misma ecuación: sistema electoral, cultura política y reglas de funcionamiento del sistema local de gobierno. La pregunta es obvia en el sistema local de España ¿se mantiene esa armonía o esta, a consecuencia de los cambios en la estructuración política del país, se ha quebrado en tal modo que ha de hacernos cuestionar nuestro sistema político local en busca de un nuevo equilibrio?, ¿Basta ganar o, como ha puesto de relieve algún autor, también hay que gobernar?

De esta forma, en el espacio políticamente fragmentado que ha acontecido en todos los escenarios descritos son necesarios acuerdos, consensos y una cultura política y de gobierno adecuada si se pretende gobernar, es decir, una cultura basada en el diálogo, los acuerdos con los adversarios, la confrontación civilizada y la constatación, que puede

parecer obvia pero que a menudo no acontece, de que tanto se puede servir a los intereses locales desde el gobierno como desde la oposición.

Pero no es esa la cultura política existente en España. Mucho me temo que décadas de bipartidismo nos han conducido a estilos autoritarios de gobierno. El ejercicio de la acción de gobierno ha venido alimentado por mayorías absolutas, alcaldías, más que fuertes, autoritarias y falta de diálogo con el resto de fuerzas políticas. Y un ejercicio de la labor de oposición en clave de obstrucción más que de construcción. Todo ello pone en el tapete la discusión sobre una eventual reforma electoral a lo que dedicamos el siguiente epígrafe.

## **VI. REFORMAS ELECTORALES LOCALES.**

El gobierno y administración de los municipios corresponde a sus respectivos Ayuntamientos que se integran por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales son elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. La elección del Alcalde es indirecta por los Concejales, salvo en el régimen de Concejo abierto en el que son todos los vecinos los que eligen directamente al Alcalde.

El sistema electoral local tiene carácter proporcional y en las elecciones municipales pueden participar los españoles y los ciudadanos de la Unión Europea residentes en el municipio, así como aquellos países a los que se haya reconocido este derecho por un tratado (entre ellos diversos países iberoamericanos como Bolivia, Ecuador, Colombia, Brasil, Paraguay, Chile o Perú). Se regula en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

En cuanto al tipo de listas electorales en los municipios de menos de 250 habitantes, las listas son abiertas. En los municipios de más de 250 habitantes las listas son cerradas y bloqueadas.

La circunscripción electoral es el término municipal que constituye una circunscripción en la que se elige el número de concejales que resulte de la aplicación de la siguiente escala (artículo 179 Ley 5/1985):

- Concejales hasta 100 residentes, 3
- De 101 a 250 residentes, 5
- De 251 a 1.000, 7
- De 1.001 a 2.000, 9
- De 2.001 a 5.000, 11
- De 5.001 a 10.000, 13
- De 10.001 a 20.000, 17
- De 20.001 a 50.000, 21
- De 50.001 a 100.000, 25

De 100.001 en adelante, se añade un concejal más por cada 100.000 residentes o fracción añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par.

La escala prevista en el párrafo anterior no se aplica a los municipios que, de acuerdo con la legislación sobre régimen local, funcionan en régimen de concejo abierto. En estos municipios los electores eligen directamente al Alcalde por sistema mayoritario.

En general, los índices internacionales más conocidos califican en forma bastante positiva la regulación española relativa al sufragio pasivo (los requisitos para registrar partidos y presentar candidaturas no resultan discriminatorios) y al sufragio activo (todos los ciudadanos adultos pueden participar y no existen desincentivos para ejercer el derecho al voto). Si profundizamos en esta cuestión un poco más, e incluimos en el análisis una segunda categoría de elementos (como el acceso efectivo a los medios de comunicación durante las campañas o los sesgos producidos por el sistema de financiación de partidos) los resultados no serían tan satisfactorios.

Por demás, es preciso observar que el sistema electoral actual presenta virtudes. Entre otras, y por reflejar algunas, atiende razonablemente los principios de pluralismo y representatividad de tal forma que todas las opciones políticas pueden aspirar a tener representación municipal y a formar parte del gobierno del ayuntamiento, sujeción del gobierno municipal al órgano deliberante y representativo y la flexibilidad que tiene para permitir formar mayorías alternativas.

El sistema electoral local pretendió, desde el primer momento, garantizar la constitución y estabilidad del gobierno local. De esta forma, en la propia sesión constitutiva, la elección del alcalde por los concejales queda garantizada dado que en, todo caso, gobierna la lista más votada. Por tanto, y con independencia de los apoyos políticos que se tenga, el electo tiene plenitud para gobernar porque el sistema busca la necesaria gobernabilidad previendo, asimismo, el instrumento de la moción de censura, de carácter constructivo, para en su caso conformar otras mayorías que permitan otra acción de gobierno alternativa. Lo cierto, y sin embargo, como más adelante se expondrá es que la fragmentación del espacio político en los últimos tiempos ha puesto en cuestión dicho logro.

El sistema fue objeto de reforma principalmente por las siguientes modificaciones:

- Ley Orgánica 1/1997, 30 mayo, de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General para la transposición de la Directiva 94/80/CE, de Elecciones Municipales en lo que se refiere al derecho de sufragio activo y pasivo de extranjeros con residencia en España y nacionales de países miembros de la Unión Europea.
- Ley Orgánica 8/1999, 21 abril, de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General que introdujo la cuestión de confianza.
- Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los Concejales que modificó la norma que regulaba la disolución de los municipios.
- Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero por la que se modifica la Ley Orgánica del Régimen Electoral General sobre el número de concejales a elegir en cada municipio, condiciones de elección en municipios menores de 250 habitantes, moción de censura a los alcaldes, etc.

- Ley Orgánica 3/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica de Régimen Electoral General reformando las causas de incompatibilidad para el cargo de concejal.

En cualquier caso, y aunque no se ha llevado a cabo, es preciso dar cuenta que, en los últimos tiempos y con el objetivo de aportar mayor estabilidad al sistema, ha habido un movimiento muy relevante a favor de la elección directa de Alcaldes que, sin embargo, no ha prosperado finalmente. Y es que el sistema electoral, al menos en el momento presente, no parece susceptible de modificaciones que, como el caso de la elección directa del Alcalde o la opción por un sistema mayoritario en el que la lista más votada obtuviese automáticamente la alcaldía y la mayoría del pleno (con una o dos vueltas), nos podrían situar en otros escenarios que intentasen acomodarse de forma más adecuada a dar respuesta a la déficits de gobernabilidad y situaciones de inestabilidad política a las que asistimos en la actualidad.

## VII. LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Sánchez Morón (1980) puso de relieve que nuestro texto constitucional se hizo eco de la necesidad de complementar el modelo de democracia representativa recién inaugurada con un modelo que permitiese a los ciudadanos participar en la definición de las políticas públicas bien es cierto, debe añadirse, que no en todos los supuestos con el anclaje que supone constituir un derecho fundamental. En efecto, si la participación electoral (democracia representativa) si constituye un derecho fundamental basado en las previsiones del artículo 23 CE -puede verse a este respecto la STC STC 51/1984 (FJ II)- no podemos alcanzar similar conclusión de otros instrumentos de participación (democracia participativa) ya que, como también destacó el alto tribunal en la STC de 4 de julio de 1995, se sitúan fuera del artículo 23 CE *«cualesquiera otros títulos de participación que, configurados como derechos subjetivos o de otro modo, puedan crearse en el ordenamiento (...) pues no todo derecho de participación es un derecho fundamental»*. Dos artículos de la Constitución fundamentan esa distinción, por un lado, la visión “política” de la participación recogida en el artículo 23 CE, como derecho fundamental de la ciudadanía “a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes”, por otro, los instrumentos de la “democracia participativa” que

encuentran fundamento en el artículo 9.2 que apela a los poderes públicos a “facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

Con el paso del tiempo los textos estatutarios también acogieron esta segunda modalidad de participación y las propias leyes de procedimiento administrativo y de régimen local atendieron a dichas previsiones realizadas (a título de ejemplo y por su relevancia los artículos 69 a 71 LRBRL)<sup>4</sup>, aunque, como más tarde, reconocería el mismo autor antes referenciado (2008) una cosa habían sido las previsiones normativas y otra lo acontecido en la realidad ya que, en palabras del autor referido, “*la experiencia de los treinta años*

<sup>4</sup> La modificación más relevante que ha tenido la LRBRL en esta materia se produjo con la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que asumió los esquemas previstos en la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa (2001) sobre *La participación de los ciudadanos en la vida pública local*, y que, con posterioridad, inspiraría la mayoría de reglamentos de participación desarrollados por las entidades locales. Hasta ese momento, y como expone, FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, F “¿Un nuevo estatuto del vecino tras la Ley 57/2003, de 16 de diciembre?: sus derechos y deberes con especial referencia a la participación ciudadana”, en *Cuadernos de derecho local*, nº 5, 2004, p. 160 los mecanismos de participación en la legislación local eran los siguientes:

1. A formular la consulta popular (artículo 71 de la LRBRL). Los ayuntamientos, en materia de su competencia, excepto los relativos a la hacienda local, previo acuerdo plenario por mayoría absoluta y previa autorización del Gobierno de la nación, pueden solicitar de los vecinos su opinión sobre una determinada cuestión municipal, que no tiene carácter vinculante (artículo 18 y 71).
2. A asistir a las sesiones plenarias y a exponer durante el Pleno. Los plenos de las entidades locales son públicos y se permite –artículo 228 del ROF– realizar posibles interpelaciones o preguntas por las asociaciones o entidades –no por los ciudadanos– a los responsables municipales, debiendo solicitarlo del alcalde antes del inicio de la sesión. Sin embargo, sí se permite que, finalizada la sesión, el alcalde pueda establecer un turno de intervenciones por el público asistente –es decir, cualquier ciudadano– sobre temas concretos de interés municipal.
3. A conocer las circunstancias de las sesiones de los órganos colegiados y de los acuerdos que se adopten, mediante la publicidad de las convocatorias y órdenes del día o la publicación oficial de las disposiciones de carácter general local.
4. A presentar escritos para pedir aclaraciones o actuaciones municipales. Se exige que se presenten por escrito y se resolverán conforme a la normativa de procedimiento administrativo (artículo 231 del ROF). Pero, cuando la solicitud formule una propuesta de actuación municipal, su destinatario informará al solicitante del trámite que se le haya de dar. Si la propuesta llega a tratarse en algún órgano colegiado municipal, quien actúe de secretario del mismo remitirá en el plazo máximo de quince días al proponente copia de la parte correspondiente del acta de la sesión. Asimismo, el presidente del órgano colegiado podrá requerir la presencia del autor de la propuesta en la sesión que corresponda, a los efectos de explicarla y defenderla por sí mismo.
5. A ejercer el derecho de petición,<sup>12</sup> de iniciativa y de queja en los términos del artículo 68 de la LRBRL. Este ejercicio está directamente vinculado a los derechos reconocidos en el artículo 18 de la misma ley.
6. A que exista una oficina de información local. Ante ella se ejercitará el derecho a obtener copias y certificaciones de los acuerdos municipales o sus antecedentes.
7. A acceder, asociativamente, al uso y los medios públicos municipales, lo que se realizará por escrito y se ejercitará con las limitaciones que imponga la conciencia del uso por parte de varias de ellas o por el propio ayuntamiento, siendo responsables del trato dado a las instalaciones.
8. A recibir, asociativamente, información institucional municipal, como las convocatorias del Pleno cuando en el orden del día figuren cuestiones relacionadas con el objeto social o como a las publicaciones que, en su caso, edite el ayuntamiento.
9. A inscribirse en el Registro Municipal de Asociaciones Vecinales, como requisito imprescindible para, asociativamente, ejercitar los derechos que tienen reconocidos.”

*de democracia que llevamos vividos nos revela las dificultades, los límites políticos y los resultados escasamente satisfactorios de nuestro modelo participativo”.*

Los Estatutos de Autonomía de segunda generación (Andalucía, Aragón, Baleares o Cataluña) confirieron amparo jurídico a modalidades participativas, no previstas en forma expresa por la Constitución, disponiendo el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con la excepción del referéndum<sup>5</sup>.

Bien es cierto que bajo el concepto de participación ciudadana se han englobado múltiples cuestiones que en ocasiones se alejan del elemento nuclear del mismo (Pindado, 2015). Todo ello enmarcado en una evolución del propio concepto de participación a impulsos de nuevos elementos que suponen una auténtica transformación del mismo. De esta forma, el modelo participativo, de carácter institucional en torno a órganos formales y basado en organizaciones vecinales, preponderante desde la década de los 80, se ha comprobado a la vista de sus resultados que está basado en componentes que reducen el alcance de estos procesos para la efectiva participación ciudadana. Y ese modelo está dejando paso a un nuevo marco más flexible de interacción con la ciudadanía en el que desarrollar estos procesos.

Básicamente, y atendiendo a la regulación actualmente vigente que en gran medida recoge la experiencia acumulada en el ámbito local, procede distinguir cinco principales mecanismos de participación articulados en la normativa dictada con distintas denominaciones y con distinto alcance y contenido en el ámbito local ya que las normas

---

<sup>5</sup> En desarrollo de dichas previsiones ha habido un auténtica cascada de normas en la materia, a saber: Ley 11/2008, de 3 de julio, de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana; Ley 5/2010, de 21 de junio, Fomento a la Participación Ciudadana de Canarias; la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears; la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto (hoy sustituida por la Ley 12/2019, de 12 de marzo, de consultas populares y procesos participativos); la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura; la Ley 3/2014, de 11 de septiembre de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja; la Ley 10/2014 de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana de Cataluña; Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación de la Región de Murcia; Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León; Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Aragón; Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía y varias iniciativas legislativas más en distintas Comunidades Autónomas (Madrid, Navarra, etc).

autonómicas dictadas, con carácter general, junto con incluir a las entidades locales en su ámbito de aplicación en la mayoría de los supuestos, se remiten a este ámbito para que las entidades locales determinen, por medio de reglamento u ordenanza, los requisitos y el procedimiento que regule estos procesos con la consecuencia de que ese derecho a participar en los asuntos públicos de la ciudadanía puede diferir notoriamente entre los distintos municipios inclusive aunque se trate de localidades vecinas.

En realidad, puede decirse que estamos frente a un número *apertus* en cuanto a las distintas modalidades (Fernández Ramos y Pérez Monguió, 2018), pero ciñéndonos a las cinco grandes modalidades a que pueden reconducirse distinguiremos las siguientes: de un lado, podemos distinguir los instrumentos de participación orgánica, concebidos con carácter permanente de interacción entre el gobierno de la ciudad y la ciudadanía con el objetivo de reflexionar y debatir aspectos de las políticas municipales y participar en la definición de la acción del gobierno municipal que, a su vez, pueden ser territoriales (barrio, distrito, ciudad) o sectoriales, por áreas de actuación, según la materia que se pretenda abordar (educación y cultura, movilidad, política deportiva, medio ambiente etc.); de otro, las consultas o referéndum ciudadanos no referendarios cuya utilidad estriba en que muestran, sin carácter vinculante, las opiniones de la ciudadanía sobre asuntos de cierta transcendencia de la ciudad, y que se expresa a través del voto ciudadano; en tercer lugar, los procesos participativos en el proceso de elaboración de disposiciones normativas de las entidades locales o de los presupuestos de éstas; en cuarto lugar, cabría mencionar a los que denominaremos procesos participativos asistemáticos, normalmente de carácter temporal muy delimitados en cuanto a su objeto, y normalmente impulsados desde el gobierno local (foros de consulta, jurados ciudadanos, paneles, sondeos y encuestas, etc.); y, por último, los procesos activos de participación, promovidos por la ciudadanía, que son un mecanismo más ágil destinado a promover la reflexión y el debate entre la ciudadanía y el gobierno municipal con la finalidad de que las actuaciones municipales tengan en cuenta las opiniones y propuestas de ésta respecto de la política municipal en distintos temas.

## VIII. CAMBIOS PARA UNA MAYOR PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA POLÍTICA LOCAL.



En cuanto a la participación de la mujer la Ley 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, modificó la Ley Orgánica del 5/1985, de Régimen Electoral General. En este sentido, se añadió el artículo 44 bis que señala que " Las candidaturas que se presenten para las elecciones de diputados al Congreso, municipales y de miembros de los consejos insulares y de los cabildos insulares canarios en los términos previstos en esta Ley, diputados al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento. Cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de mujeres y hombres será lo más cercana posible al equilibrio numérico" (Art.44 bis, Ley Orgánica del 5/1985). E indica que "lo previsto en el artículo 44 bis de esta ley no será exigible en las candidaturas que se presenten en los municipios con un número de residentes igual o inferior a 3.000 habitantes" y "lo previsto en el artículo 44 bis de esta ley no será exigible en las candidaturas que se presenten en las islas con un número de residentes igual o inferior a 5.000 habitantes" (Pto. 2 y 3. Art. 44 bis, Ley Orgánica del 5/1985).

En España, tanto en el nivel nacional como en el autonómico, se establece la anulación de las candidaturas que no cumplan los requisitos legales sobre la distribución de los candidatos por sexo (Art. 44 bis, Ley de Igualdad).

Por su parte, la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación se dicta para conseguir el establecimiento de un marco legal adecuado para la prevención, atención y eliminación de todas las formas de discriminación, el impulso de la aplicación transversal de la igualdad de trato en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, la coordinación entre las diferentes administraciones públicas y la colaboración entre las mismas, los agentes sociales y la sociedad civil organizada, todo ello para favorecer la corresponsabilidad social ante la discriminación. En ese sentido, dicho carácter integral se manifiesta también en los ámbitos de la vida política, económica, cultural y social a los que se aplica la ley; a saber, el empleo, el trabajo, la educación, la sanidad, servicios sociales, el acceso a bienes y servicios, incluida la vivienda, la participación social o política y la publicidad y medios de comunicación, estableciendo un conjunto de obligaciones que vinculan

incondicionadamente a todas las administraciones públicas y en la forma que la propia Ley establece en el caso de las relaciones entre particulares.

Al respecto, el artículo 12 establece diversas previsiones para garantizar el derecho a la igualdad de trato, a la no discriminación e intolerancia en organizaciones políticas, sindicales, empresariales, profesionales y de interés social o económico.

## **IX. RELACIONES ENTRE ÓRGANOS DELIBERANTES Y EJECUTIVOS.**

Se podría resumir el modelo organizativo local en las siguientes notas:

- El modelo organizativo local, con una especial legitimación democrática, difiere del modelo estatal y autonómico por lo que no son trasladables sin más las soluciones que en éstos últimos se ofrecen.
- Dicho modelo es más intenso, en cuanto a la exigencia de que sean electos locales los que desarrollen las funciones de gobierno y administración, que el nivel provincial de gobierno.
- El legislador, sin embargo, y dentro del citado esquema puede modelar el papel de los distintos órganos superiores atribuyendo con mayor o menor intensidad funciones ejecutivas a éstos.
- Es preciso diferenciar, a estos efectos y por consiguiente, los municipios denominados de “gran población” de los que no tienen tal carácter en que la situación no es idéntica. En los primeros el Pleno adopta un carácter casi-parlamentario -matriz parlamentaria del modelo municipal de los municipios de gran población, se ha calificado al nuevo modelo que, en cualquier caso, hay que calificar de imperfecta-, de tal manera que el Pleno se instituye como un verdadero órgano de debate de las grandes políticas locales que afectan al municipio y de adopción de las decisiones estratégicas, aunque lo cierto es concluir, en principio pero no de forma excluyente, que el Título X de la LBRL en la redacción dada en 2003 suprime con carácter general cualquier competencia gestora de ese Pleno, en favor de la Junta de Gobierno, elegida por el Alcalde, que se transforma en un órgano ejecutivo colegiado.

No obstante, es preciso matizar lo expuesto respecto de los municipios de gran población, aunque dicha reflexión también sirve para los municipios de régimen común. Como indican Velasco Caballero y Díez Sastre (2005: pp. 21y ss), se ha de matizar contundentemente la denominada 'parlamentarización' del gobierno local y es que, según estos autores, "el sistema en el que toma sentido el nuevo Título X de la LBRL es el 'régimen local español', no el régimen parlamentario diseñado por la Constitución (y los Estatutos de Autonomía) para regular las relaciones entre gobiernos y parlamentos. Ciertamente que tanto la 'forma de gobierno parlamentaria' como el 'régimen local' español presentan órganos asamblearios directamente representativos del electorado; y esos órganos asamblearios ocupan una cierta posición de supraordenación jurídica y política respecto a los demás. Pero estas similitudes no pueden llevar a confusión. Las diferencias estructurales entre el 'régimen local' y la 'forma de gobierno parlamentaria' son aún notables. Por de pronto..., la forma de gobierno parlamentaria (del Estado y de las Comunidades Autónomas) presenta hoy, como característica inherente, la articulación del poder mediante reservas de Ley ... Y no es éste, precisamente, el modo de distribuir el poder municipal entre el Pleno y los demás órganos del Ayuntamiento. Así que ... el Título X de la LBRL cobra sentido en un sistema jurídico (el 'régimen local' español) estructuralmente distinto, aunque con evidentes similitudes, respecto de la 'forma de gobierno parlamentaria' establecida por la Constitución para el Estado y las Comunidades Autónomas.

Este planteamiento limita notablemente el alcance de la afirmación, ya común entre nosotros, de que la organización jurídica de los 'municipios de gran población' se ha parlamentarizado. Y es que, sobre todo, en el gobierno local no hay una primacía absoluta y potencial del Pleno del Ayuntamiento respecto del Alcalde y la Junta de Gobierno Local. Hay un reparto de ámbitos de decisión entre esos tres órganos municipales. Hay, es claro, materias reservadas al Pleno del Ayuntamiento (art. 123.1 LBRL). Pero hay también materias reservadas al Alcalde y materias reservadas a la Junta de Gobierno Local. La simple atribución de poder normativo al Pleno [poder para aprobar Ordenanzas y Reglamentos: art. 123.1.d) LBRL] no permite a este mismo Pleno ocupar el espacio gubernativo atribuido por la LBRL al Alcalde o a la Junta de Gobierno Local. Aquí es notoria la diferencia entre el 'régimen local' de los grandes Municipios y la forma de gobierno parlamentaria con competencia legislativa universal... No es dudoso que ... las

Cortes (o en sus ámbitos materiales los parlamentos autonómicos) puedan regular cualquier asunto de forma abstracta o concreta; e incluso ejercer funciones en principio propias del Consejo de Ministros o del Presidente o de los Ministros. La falta, en la Constitución, de un listado de atribuciones reservadas al Gobierno y la Administración lleva a concluir que una decisión normalmente administrativa ... bien puede ser adoptada en forma de Ley. Bien distinto es ... el régimen de los Ayuntamientos de los 'Municipios de gran población': las competencias decisorias del Alcalde o de la Junta de Gobierno Local están 'reservadas' a estos órganos. Las Ordenanzas y Reglamentos municipales no pueden, en consecuencia, ocupar ese espacio decisorio”.

## **X. RECONOCIMIENTO EXPLÍCITO DE LA AUTONOMÍA LOCAL.**

Como ya se ha expresado a lo largo de estas líneas los artículos 137, 140 y 141 reconocen, en forma expresa, la autonomía local de municipios y provincias. Si bien, ese reconocimiento como nivel territorial y de gobierno que se realiza en la Constitución no tiene una traducción inmediata en el propio texto con la atribución a municipios y provincias de un ámbito de actuación propio, sino que, serán el Estado y las Comunidades Autónomas quienes deberán en los distintos sectores de la acción pública atribuir a éstos competencias para la satisfacción de sus intereses.

El TC ha reiterado en diversas ocasiones, entre otras en la STC 240/2006, de 20 de julio, F 8, que el legislador tiene margen de libertad para configurar el contenido de la autonomía local, pero siempre que se mueva en el marco general de los artículos 137, 140 y 141 CE. Y en ese contexto tiene especial relevancia el principio estructural de estado democrático, que se plasma, de forma expresa, en el artículo 140 cuando prevé que:

«La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales. Los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto».

La fórmula constitucional empleada no puede considerarse ausente de garantías respecto de ese reconocimiento constitucional de la posición autónoma de provincias y municipios. Su protección se realiza en base a la denominada garantía institucional. Esta es una institución creada por la doctrina alemana y recibida en España, en una de las primeras decisiones del TC y más en concreto en la sentencia 32/981, de 28 de julio, que puede definirse como un instrumento de protección de determinadas instituciones reconocidas por la Constitución frente al legislador ordinario como es la autonomía local. Así, el legislador puede regular la institución, pero no podrá suprimirla ni transformarla hasta el punto de desnaturalizarla, de tal modo que su reconocimiento implica la imposibilidad de supresión salvo reforma constitucional.

A estos efectos, García Morillo (1998) distingue entre el contenido esencial y el contenido mínimo de la autonomía local. El primero asegura la existencia de la institución y actúa, por tanto, como límite negativo al legislador, se identifica por el autor con la garantía institucional de la autonomía local. Sin embargo, el contenido mínimo es añadido al contenido esencial por la garantía constitucional en la autonomía local. El concepto de contenido esencial es compartido para las instituciones garantizadas por la CE y los derechos fundamentales, en el sentido de que asegura la existencia de la institución, del núcleo del derecho fundamental, que resulta indisponible para el legislador. Pero, además, la CE garantiza la autonomía de los EELL, lo que añade un plus a su configuración en el sentido que les asegura la existencia funcional para la gestión de una parte importante de los asuntos públicos. Tiene por objeto asegurar que la institución garantizada pueda cumplir los objetivos constitucionalmente asignados.

Bien es cierto que, la tesis de la garantía constitucional de la autonomía local como un plus añadido a la garantía institucional que solo actuaría en sentido negativo como límite al legislador en cuanto garantiza la pervivencia de las EELL reconocidas por la CE, fue rechazada por Parejo Alfonso (1986). Para este autor la garantía constitucional de la autonomía local no añade nada al concepto de garantía institucional, ya que la defensa que esta proporciona no se circunscribe al núcleo esencial, sino que la autonomía local como concepto jurídico indeterminado “tiene un núcleo o zona de certeza positiva y su correlato también (zona de certeza negativa), pero presenta entre ambos un halo (zona de

incertidumbre)”. Incluso en la zona de incertidumbre es operativa la defensa de la garantía institucional, ya que toda medida legislativa que afecte a la zona de incertidumbre precisa para ser legítima superar el control de necesidad, no de arbitrariedad y de proporcionalidad.

Por su parte, Velasco Caballero (2009:34) ha mantenido la tesis del mandato de optimización progresiva de la autonomía local al entender que “El contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada es dual, por un lado, se garantiza a cada entidad local reconocida constitucionalmente un mínimo de autonomía directamente invocable ante la JCA o ante el TC a través de la formulación del conflicto en defensa de la autonomía local. Por otro lado, los arts. 137,140 y 141 de la CE contienen asimismo el principio de autonomía local como mandato dirigido a los poderes públicos para que cada uno, en su ámbito de poder propio, desarrolle, favorezca o promueva al máximo la autonomía local que tendrá por límite otros bienes, principios o valores constitucionales”.

Y es que, en efecto, la garantía de la Autonomía Local no sólo abarca su efectiva existencia sino también el respeto por el legislador, estatal y autonómico, a unos contenidos competenciales mínimos que aseguren la autonomía "*para la gestión de sus intereses*", es decir, de los intereses de la comunidad local y de un esquema institucional básico necesario para su autogobierno. De esta forma, la doctrina del TC enfatiza el carácter de la autonomía local, en cuanto derecho a participar en la gestión de los intereses respectivos de estas comunidades, matizando en su STC 170/89 de 19 de octubre, que: "...sería contrario a la autonomía municipal una participación inexistente o meramente simbólica que hiciera inviable la participación institucional de los Ayuntamientos".

Y para que esa autonomía que garantiza la Constitución sea efectivamente posible, el artículo 2.1 de la LBRL establece que deberá asegurarse 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, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

## XI. MECANISMOS DE DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL.

Esa protección que otorga la garantía institucional de la autonomía local, sin embargo, y dada la legitimación exigida para la interposición del recurso de inconstitucional que no contemplaba al nivel local de gobierno como uno de los sujetos legitimados para su interposición, era determinante para que los entes locales no pudiesen reaccionar directamente contra las leyes que los desconociesen o no les asignaren competencias propias para decidir en los asuntos que les afecten directamente.

A estos efectos, y para evitar esa situación, la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, introdujo en el art. 75 *ter* de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional un nuevo proceso, el conflicto en defensa de la Autonomía Local, en cuya virtud un número mínimo de Municipios o Diputaciones Provinciales pueden plantear en defensa de la autonomía local, frente a normas con rango de Ley dictadas por el Estado o las Comunidades Autónomas, en relación con las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, Estatutos de Autonomía, o leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas. Señala la STC 240/2006 de 20 de julio, que el conflicto en defensa de la autonomía local constituye una "vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional", dado que el conflicto sólo puede ser promovido frente a normas legales con base en un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión de "la autonomía local constitucionalmente garantizada" y, en consecuencia, no podrán alegarse en él otros motivos fundados en la infracción de preceptos constitucionales que no guarden una relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los entes locales.

Pero, junto a este recurso específico, la experiencia acumulada a lo largo de varias décadas ha aconsejado reforzar esa protección y así, en el ámbito de las Comunidades Autónomas, se han dictado disposiciones específicas tendentes a reforzar esa protección mediante distintas fórmulas.



En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía recogiendo en el artículo 92 del Estatuto de Autonomía competencias propias de los municipios que, por tanto, no podrán ser desconocidas ni por el legislador estatal ni autonómico.

En otros casos, como en la Comunidad Autónoma de Extremadura, se ha optado en el artículo 55 de su Estatuto, desarrollado por la Ley 3/2019, de 22 de enero, de Garantía de la Autonomía Municipal que garantiza un derecho de participación activa en la elaboración de las disposiciones que afecten a los entes locales, por calificar a la autonomía municipal (local) como autonomía política y exigir una ley de mayoría absoluta de la Asamblea para el establecimiento de las competencias municipales, lo cual supone una mayoría reforzada que blinda, sin duda, esas atribuciones competenciales frente a la actuación de la legislación sectorial.

Por último, y a título de ejemplo, la Ley 2/2016, de 17 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, a fin de reforzar y garantizar plenamente la autonomía municipal, articula un depurado sistema de garantía de la autonomía municipal mediante un doble mecanismo: de un lado, la determinación de unos estándares mínimos de autonomía local, que en todo caso deberán ser respetados por la acción de cualquier nivel de gobierno de Euskadi; y, de otro, a través de la inserción de un mecanismo de alerta temprana. Mecanismos ambos que representan una lectura ciertamente avanzada y adecuada de los principios recogidos en la Carta Europea de Autonomía Local, y que puede resultar, a buen seguro, una de las experiencias pioneras en el Estado español a la hora de reforzar el autogobierno local.

## **XII. DESCENTRALIZACIÓN COMPETENCIAL A FAVOR DE LAS MUNICIPALIDADES.**

En primer término, es preciso señalar que la atribución competencial de los entes locales es, en el sistema español, un sistema dual en que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias a municipios, provincias e islas haciendo efectivo su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, lo que materializa el principio de autonomía local que preside el régimen local español. Si bien, dicha atribución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la LBRL, ha de realizarse 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, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Y es que, como aclaró la STC 41/2016, “el régimen jurídico de los entes locales no es «intracomunitario» ni «extracomunitario», sino «bifronte», en consonancia con la estructura territorial de España (art. 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). El Estado y las Comunidades Autónomas comparten la regulación del régimen local, sin perjuicio del espacio que uno y otras deben asegurar en todo caso a las normas locales en virtud de la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 140 CE), provincial (art. 141.2 CE) e insular (art. 141.4 CE)”.

### **XII.1. Competencias municipales.**

Tradicionalmente, desde el punto de vista normativo, las competencias municipales se han venido clasificando en propias, delegadas, complementarias y, por último, las no propias o vinculadas a la cláusula residual del art. 25.1 LBRL. Estos dos últimos tipos mediante cláusulas generales habilitantes de la actuación municipal.

Las competencias propias son aquellas que corresponden a los municipios según determinación específica que han de realizar las normas estatales y autonómicas reguladoras de cada ámbito sectorial y cuya enumeración general de materias se realiza por el apartado 2º del art. 25 LBRL.

De esta forma, el municipio, en todo caso, ejercerá competencias propias en las siguientes materias:

a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.

- b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
- e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
- f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
- h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
- i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- j) Protección de la salubridad pública.
- k) Cementerios y actividades funerarias.
- l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
- m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.
- n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. 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.
- ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones

Ahora bien, como se indica en la propia STC 41/2016, este artículo no atribuye estrictamente competencias, sino que más bien introduce condiciones a la legislación que efectivamente las confiera. En efecto, el artículo 25.2 no es un título directo de atribución de competencias, sino que se limita a señalar aquellas materias en las que el legislador sectorial competente por razón de la materia ha de reconocer competencias a los municipios. Siendo cierto que dicho apartado tiene carácter preceptivo para el legislador sectorial al que se dirige la norma, los municipios no pueden basarse en éste para dar soporte a su actividad en una concreta materia de las recogidas en el precepto, sino que

habrán de buscar el título habilitante de la misma en la legislación sectorial estatal o autonómica de aplicación.

Bien es cierto que no se agotan en este precepto las competencias propias de los municipios. Y es que, como también se puso de relieve en la STC 41/2016, se rechaza la interpretación que propugnaba que los municipios sólo pudieran ejercer competencias propias en aquellas materias que hubiese determinado el Estado a través de la Ley de Bases de Régimen Local, y se fija como interpretación adecuada aquella que permite a las leyes autonómicas atribuir a los municipios competencias propias en materias distintas a las enumeradas en ese artículo siempre que sean competencia de la Comunidad Autónoma respectiva.

Las competencias delegadas, por su parte, son las que sin haberse atribuido con el carácter de propias en el art. 25.2 LBRL, ya fuere el Estado, ya se trate de las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, encomiendan al Municipio su prestación. Difieren en su régimen jurídico de las mencionadas con anterioridad dado que no tienen el carácter de propias, sino que, como sucede en la delegación de competencias, la titularidad de las mismas corresponde al ente delegante. Respecto de estas competencias se establece en el artículo 27 LBRL un listado que hay que entender, de nuevo y como en el caso de las competencias propias, que no podrá ser cerrado respecto de lo que puedan decidir las Comunidades Autónomas en materias de su competencia. Y así, efectivamente, se ha plasmado en la legislación de las Comunidades Autónomas que contemplan la posibilidad de delegación de competencias en materias de titularidad de la Comunidad Autónoma respectiva (artículo 68 de la Ley de Entidades Locales de Castilla-La Mancha o artículos 20 a 24 de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi).

El artículo 27.2 contempla las siguientes competencias que pueden ser objeto de delegación:

- 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 149.1.28a 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.

Esta delegación de competencias está condicionada a determinados objetivos: 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.

Dicho esquema se completa con las competencias complementarias y las denominadas no propias pero cuyo estudio remitimos al apartado sobre recentralización de las competencias municipales dado que fueron especialmente de atención en ese proceso (Apartado XIII)

Junto a este tipo de competencias, el art. 26 LBRL fija de forma directa un conjunto de competencias municipales de carácter mínimo y obligatorio a prestar por parte de los municipios. Esta técnica derivada de nuestro Derecho histórico, ha señalado Velasco Caballero, es una técnica inadecuada al principio de autonomía local y tampoco es satisfactorio en términos constitucionales, en la medida en que el Estado está imponiendo servicios obligatorios y atribuyendo competencias en materias que corresponden a las Comunidades Autónomas en algunos casos ya que razona dicho autor que la función del Estado en esta Ley es la garantía del contenido esencial y luego su atribución corresponderá al Estado o a las CCAA en función de su competencia.

La atribución de esta competencia, con carácter mínimo y obligatorio, se realiza atendiendo al nivel poblacional del municipio entendiéndose que, a medida que se tiene más población, los municipios tienen mayor capacidad de gestión. No ha de interpretarse el artículo en el sentido de que los municipios de menor población no prestarán servicios como los que se detallan para municipios de mayor población, sino que éstos no son de prestación obligatoria y, en su caso, deberá ser el recurso a entidades supramunicipales voluntarias y obligatorias quienes se hagan cargo de dicha prestación. De esta forma, el artículo 26 LRBRL, en la redacción dada por la LRSAL, establece que los municipios deberán prestar los servicios siguientes:

- a) en todos los municipios: 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.
- b) en los municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.
- c) en los municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

d) en los municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

Respecto de un grupo de estos servicios, además, el art. 26.2 contempla que en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial la que coordinará la prestación de los mismos, con excepción de cementerios, parques y bibliotecas. Se refiere el precepto concretamente a los siguientes servicios:

- a) Recogida y tratamiento de residuos.
- b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- c) Limpieza viaria.
- d) Acceso a los núcleos de población.
- e) Pavimentación de vías urbanas.
- f) Alumbrado público.

En el desarrollo práctico de las previsiones legales, lo cierto es que ha habido un incremento de las competencias locales con independencia de lo establecido en los textos legales que ha atendido en mayor medida a las expectativas existentes en la población que a su atribución legal expresas. Así, en un primer momento, los municipios españoles se concentraron, y dadas las carencias de infraestructura y de servicios públicos básicos en un gran número de municipios, en los servicios de mantenimiento urbano, como los acueductos, el alcantarillado, la pavimentación, la salubridad, el alumbrado de calles, el transporte público, la recolección de residuos, el mantenimiento de parques y cementerios y la habilitación de mercados. Luego se sumaron los servicios sociales, como la salud, la seguridad ciudadana, la cultura, etc. y, últimamente, el cuidado del medio ambiente o la promoción del desarrollo económico han sido ámbitos de especial importancia.

## **XII.2. Competencias provinciales.**

En cuanto a la provincia, y a pesar de que en más de una ocasión se ha debatido sobre el papel de estas instituciones y de su cuestionable rendimiento institucional, la reforma de la legislación local realizada en 2013 reforzó el papel de éstas con el objetivo de convertir

a las mismas en las garantías de los servicios básicos en todo el territorio. De esta forma, las Diputaciones Provinciales ven robustecida su posición por la concurrencia de diversas circunstancias:

- Ampliación del catálogo de competencias establecidas en el artículo 36 LBRL
- Asunción de competencias en materia de fusiones de municipios en el artículo 13 LBRL.
- Eventual participación en el ejercicio de las competencias delegadas en el artículo 27.
- Propuesta de las medidas de coordinación, supresión de competencias y organización previstas en el artículo 116 bis en aquellos supuestos de incumplimiento del plan económico-financiero.

El régimen de competencias provinciales fijado por el actual artículo 36 LBRL se puede estructurar en cuatro grandes grupos de competencias, prácticamente todas de carácter instrumental o funcional, por estar referidas al régimen de competencias de los municipios, sin perjuicio de que las leyes, tanto estatales como autonómicas, puedan atribuirles competencias materiales en materias concretas de la acción pública. En este último sentido la legislación andaluza, a título de ejemplo, atribuye a las Diputaciones provinciales un elenco de competencias materiales en su artículo 15, a saber: carreteras provinciales, los archivos de interés provincial y los museos e instituciones culturales de interés provincial.

De esta forma, y siguiendo la senda trazada en el párrafo anterior, en un primer grupo podemos integrar competencias de coordinación y, en concreto, las siguientes:

- 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
- La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. 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

- El ejercicio de funciones de coordinación en aquellos supuestos en que se incumplan por parte de los municipios el objetivo de estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda pública o la regla de gasto, lo que obliga a las corporaciones locales incumplidoras a formular un plan económico financiero que, entre otras medidas, puede conllevar la gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la Entidad Local para reducir sus costes.

Por su parte, y en segundo lugar, otro bloque de competencias provinciales se encuadran en lo que clásicamente se ha denominado como «asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión» y en la que se trata de garantizar servicios que se consideran precisos para el correcto desenvolvimiento de la gestión municipal en aquellos municipios con mayores deficiencias en su capacidad de gestión. En este sentido, en la legislación local y dentro de ese marco general de atribución de competencias a la provincia para asistir jurídica, económica y técnicamente a los municipios, se contempla específicamente prestaciones concretas cómo:

- Garantizar en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.

- 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.

- La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

En tercer lugar, y dentro del mismo precepto, podemos delimitar otro grupo integrado por distintos apartados atributivos de competencias que también tienen el carácter de propias,

junto a las anteriores, por contraposición a las que se le pueden atribuir por delegación y a las no propias, que son las siguientes:

- 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.
- b) El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia previéndose que 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
- c) 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.

Por último, y en un cuarto grupo, podemos encontrar en otros preceptos de la legislación local, pero al extrarradio del artículo 36 LBRL, competencias atribuidas a las Diputaciones Provinciales como resulta del artículo 13.5 referido a la fusión de municipios que atribuye a éstas la coordinación y supervisión de los servicios resultantes de dicho proceso. O las competencias, en este caso referidas a materia económico-financiera y reducción del coste de los servicios locales, atribuidas en el artículo, 26.2, 116 bis y 116 ter.

Es preciso aclarar, y para finalizar el presente epígrafe, que la legislación de las Comunidades Autónomas ha desarrollado dichas previsiones respecto de las competencias provinciales (Andalucía o Extremadura a título de ejemplo).

### **XIII. PROCESO DE RECENRALIZACIÓN MUNICIPAL EN EL SIGLO XXI.**

En 2013, y producto de la crisis económica acontecida a partir de 2008, se plasmó un intento de reducción del gasto público que básicamente se inspiró, en cuanto al nivel



territorial local se refiere, en un intento de reducción de las competencias locales y en una disminución de los entes y órganos dependientes de municipios y provincias.

En efecto, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, parte de dos premisas que lucen en su Exposición de Motivos: de un lado, una visión crítica -por complejo y favorecedor de las duplicidades competenciales- del modelo competencial instalado en nuestro país en 1985 tras la adaptación al marco constitucional de la legislación local preconstitucional que hasta ese tardío momento estuvo vigente; y de otro, y de acuerdo con los compromisos del gobierno en el ámbito europeo para reducir el déficit público, un pretendido esfuerzo de “racionalizar” la estructura de la Administración Local, a la que juzga de sobredimensionada, garantizando su sostenibilidad financiera sin acudir a la supresión forzosa de Municipios, como se había realizado en otros países de nuestro entorno con similares problemas financieros.

Fundamentalmente dicha reducción del espacio competencial municipal se realizó limitando y reduciendo la capacidad municipal con relación a las denominadas competencias complementarias y las competencias no propias.

Las competencias complementarias se regulaban en el art. 28 LBRL, y permitían al municipio una amplia intervención en distintas 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, bien es cierto que dicha previsión fue expresamente derogada por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en 2013, modificando en este aspecto a la LBRL, a fin de evitar lo que entendía podía producir duplicidades en el ejercicio competencial. Y ello a pesar de que la existencia de éstas no se había considerado inconstitucional, ya que en forma alguna menoscababan o se configuraban como un obstáculo al ejercicio de las competencias que corresponden al Estado o a las Comunidades Autónomas (STC 214/1989).

En cuanto a las competencias no propias encontraban su fundamento normativo en el art. 25.1 LBRL que, en la redacción anterior a la citada Ley de 2013, establecía que “el

Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”, lo que permitía hablar de una cláusula residual de habilitación competencial general prácticamente exenta de cualquier límite. La redacción actual con una dicción mucho más restrictiva, pero declarada constitucional por la STC 41/2016, tan solo se refiere, de esta forma, a que los municipios pueden promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en ese artículo, pero su admisibilidad queda sujeta a ciertas condiciones. En efecto, si bien no requieren para su ejercicio de una habilitación legal específica, su realización efectiva es posible a partir de 2013 solo si: 1) no hay riesgo para la sostenibilidad financiera de la hacienda municipal; 2) no se produce la ejecución simultánea del mismo servicio con otra Administración; 3) hay informe previo vinculante de la Administración competente por razón de la materia (que señale la inexistencia de duplicidades) y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera (sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias).

Bien es cierto que los fundamentos y la inspiración de dichas reformas acontecidas en 2013 quedaron seriamente desdibujadas tras, entre otras, las SSTC 41/2016, 111/2016, 168/2016, 101/2017, etc. que, con relación a la reordenación de competencias autonómicas sobre régimen local y a las limitaciones a la autonomía de los municipios que dicha norma contemplaba, fueron determinantes para que el resultado final, en buena medida, fuese su desactivación por las declaraciones de inconstitucionalidad y las interpretaciones *conforme* que el alto tribunal de garantías constitucionales realizó en dichas resoluciones jurisdiccionales.

#### **XIV. EMPODERAMIENTO DIFERENCIAL DE LOS ALCALDES.**

Los Alcaldes en España son, al menos sobre el papel de la normativa local, lo que se ha venido en denominar por algunos autores “Alcaldes fuertes”, capaces de gobernar incluso en minoría. Y esto es el fruto deliberado de una opción del legislador, perfectamente lícita dentro del margen amplio que deja la Constitución, que lo acoge en mayor como sistema de gobierno que como fruto de decisiones aisladas de atribución competencial



La responsabilidad política que representa el ejercicio del cargo de Alcalde se ha manifestado, a lo largo del periodo democrático, en dos grandes variables: la primera de ellas en la labor esencial desarrollada por éstos para adaptar las entidades locales a la nuevo periodo democrático del país; la segunda, su capacidad para mejorar la gobernanza de los municipios consiguiendo la implicación de todos los actores locales en proyectos ciudadanos haciendo que la etiqueta política pase a un segundo plano, para anteponer los intereses generales de la ciudad a la que se representa, la calidad de vida y el bienestar de sus ciudadanos, a los propios intereses de su partido lo que ha sido determinante para observar un rasgo muy frecuente en el espacio local: los alcaldes poseen una larga carrera en la política local española y es relativamente frecuente su permanencia en el cargo por períodos superiores a diez años

Desde este punto de vista si no se puede afirmar categóricamente que dichas variables se han manifestado en todos los supuestos sí que es posible poner de manifiesto que ha sido muy frecuente el surgimiento de liderazgos políticos muy relevantes que se han traducido en un incremento del poder político local y el desarrollo del municipio como arena de debate político y de intersección de demandas ciudadanas y políticas públicas que ha sido determinante para que se fuerce una nueva modalidad de gobierno, más abierto y democrático, que ha contribuido a la aparición de una nueva clase política con experiencia local de enorme proyección posterior en la vida política, pero también en la conformación de la agenda pública.

Y es que, junto a la relevancia que producto de ese liderazgo han adquirido los gobiernos locales como prestadores de servicios públicos que ha hecho que éstos se posicionen de forma destacada como una administración del bienestar, es relevante señalar que ha emergido en muchos de ellos, con independencia del tamaño municipal, unas funciones con mayor vocación política para la construcción de un territorio competitivo y el despliegue de las políticas para hacerlo atractivo lo que ha sido determinante de su conciencia de que la realización efectiva de dicho objetivo depende en gran medida de su posicionamiento general en la vida política más allá de su territorio municipal. Hoy es clave la idea de que tan importante como la correcta gestión de los servicios

encomendados, lo es el posicionamiento político e ideológico de los entes locales, como parte de la estructura del Estado, ante cualquier problemática o debate público.

Por último, en este aspecto, es de destacar la relevancia de los liderazgos femeninos en la esfera local donde las mujeres líderes tienden a demostrar mayor compasión y empatía, y a tener un estilo de negociación y liderazgo más inclusivo y menos jerárquico que sus homólogos masculinos. Las mujeres aportan a la política local puntos de vista, aptitudes y perspectivas diferentes que ayudan a conformar el programa político. Los cambios en la manera en que funcionan los órganos colegiados o ejecutivos en que participan las mujeres reflejan la influencia positiva de éstas: una mejor forma de expresarse y comportarse; un orden de prioridades diferente de las cuestiones y políticas; la sensibilidad hacia las cuestiones de género en todos los aspectos del gobierno, especialmente en la elaboración de los presupuestos; y la introducción de nuevas perspectivas en la forma de construir la ciudad. Y todo ello sin perder un ápice de rigor, seriedad y firmeza.

## **XV. DINÁMICA DE LOS ORGANISMOS MUNICIPALISTAS.**

La disposición adicional 5.1 de la LBRL faculta a las entidades locales para “constituir asociaciones, de ámbito estatal o autonómico, para la protección y promoción de sus intereses comunes, a las que se les aplicará su normativa específica y, en lo no previsto en ella, la legislación del Estado en materia de asociaciones”. Sus términos “son suficientemente demostrativos del espíritu amplio y extensivo” con el que el legislador ha querido configurar estas asociaciones en una regulación en la que destacan tres notas: el reconocimiento, no la imposición, de la posibilidad de constituir las; la indeterminación de su objeto que permite “integrar en él cualquier finalidad que pudiera identificarse con la acción de proteger y promover todo aquello que tenga que ver con algo, también tan generosamente indeterminado, como son los intereses comunes”; y su vinculación a lo establecido en sus propios estatutos y en la legislación en materia de asociaciones (Gallardo, 2006).

La más importante de las existentes es, sin duda, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), asociación de ámbito nacional con personalidad jurídica propia que

agrupa, según informa en su propia página *web*, a 7410 entidades que representan a más del “95% de los Gobiernos Locales españoles”. Se rige, según determina esa misma disposición, por lo establecido en sus estatutos –los vigentes fueron aprobados en su XXII Pleno celebrado el 21 de septiembre de 2019-, y en su Reglamento de régimen interior de 16 de diciembre de 2014. No podemos adentrarnos en el examen detallado de cuestiones como la adquisición y pérdida de la condición de miembro de la asociación, sus funciones, organización, reglas de funcionamiento y otros extremos de su régimen jurídico que pueden encontrarse en esas normas. Sí parece, no obstante, oportuno dejar constancia de la amplitud e importancia de sus fines recogidos en el artículo 6.1 de los Estatutos: “a) El fomento y defensa de la autonomía de las Entidades Locales. b) La representación y defensa institucional de los intereses generales de los Entes Locales ante el resto de las Administraciones Públicas, y en concreto ante las Instituciones del Estado. c) El desarrollo y consolidación del espíritu europeo en el ámbito local basado en la autonomía y solidaridad entre los Entes Locales. d) La promoción y favorecimiento de las relaciones de amistad y cooperación con los Entes Locales y sus organizaciones en el ámbito internacional, especialmente con el municipalismo europeo, iberoamericano y árabe. e) La prestación, directamente o a través de sociedades o de entidades, de toda clase de servicios a las Corporaciones Locales o a los entes dependientes de éstas. f) Cualquier otro fin que afecte de forma directa o indirecta a sus asociados”, resultando de interés la precisión del apartado 2º de la norma, que señala que “en ningún caso, la interpretación de estos fines podrá ser tal que su ejercicio invada las competencias de los entes asociados establecidas en la legislación de régimen local”. Para su cumplimiento, la Federación, como dispone el precepto siguiente: “a) Establecerá las estructuras orgánicas pertinentes. b) Facilitará el intercambio de información sobre temas locales. c) Constituirá servicios de asesoramiento y asistencia para sus asociados. d) Organizará y participará en reuniones, seminarios y congresos. e) Se dirigirá a los poderes públicos, interviniendo, si fuera necesario, en la formulación de la normativa legal que afecta a los Entes Locales. f) Promoverá publicaciones y documentos informativos en materia de su competencia. g) Impulsará y participará, en su caso, en sociedades o entidades prestadoras de servicios a las Corporaciones Locales o a los entes dependientes de estas. h) Cualquier otra actividad o función que contribuya a la mejor consecución de sus fines”.

La configuración de España como un Estado fuertemente descentralizado ha propiciado, además, la creación de diferentes asociaciones que, a nivel autonómico, asumen parecido papel al de la FEMP, encontrándose además representadas en su consejo territorial que, precisamente, se configura como “el órgano permanente de colaboración, coordinación y consulta entre la FEMP y las distintas Federaciones Territoriales de Entidades Locales a ella vinculadas”<sup>6</sup>.

En definitiva, la FEMP, como “Asociación de Entidades Locales de ámbito estatal con mayor implantación en todo el territorio”, ostenta, como establece el artículo 66 de su Reglamento de régimen interior, “la representación institucional de la Administración Local en sus relaciones con la Administración General del Estado, las Cortes Generales, el Gobierno de la Nación y las demás instancias que integran la organización institucional del Estado Español, así como ante los diversos organismos y asociaciones internacionales”, representación que se extiende “ante los poderes públicos autonómicos” en aquellas Comunidades Autónomas “en que no exista la correspondiente Federación o Asociación de Entidades Locales de ámbito autonómico o, habiéndose constituido, no se halle vinculada a la FEMP”. Se trata pues de una asociación –o de asociaciones si incluimos a las de ámbito autonómico-, que no asumen competencias sustantivas, su papel se sitúa en el exclusivo ámbito de la representación y defensa de los intereses locales ante otras instancias, aunque, como se ha destacado, “pueden constituir, y de hecho constituyen, auténticos centros de reivindicación, cuando no de decisión, de asuntos de importante incidencia social, son las portavoces de las necesidades locales y las responsables directas del ejercicio efectivo del derecho de defensa de los intereses municipales frente al Estado y las Comunidades Autónomas, combatiendo de forma efectiva eventuales situaciones de debilitamiento en la gestión de los intereses locales” (Gallardo, 2006).

## **XVI. ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL.**

### **XVI.1. Una previa delimitación conceptual**

---

<sup>6</sup> Artículos 25 y 6.3 de los Estatutos y el Reglamento de Régimen interno, respectivamente.

Bajo la expresión “Asociacionismo intermunicipal” podemos hablar, con base en el ordenamiento español vigente, de figuras muy diferentes. Así, y de una parte, de asociaciones de entidades locales constituidas en garantía y defensa de intereses comunes que hemos visto en el apartado anterior. Pero también, de otra parte, de entidades integradas por municipios que asumen la ejecución en común de obras y servicios de su competencia. Son diversas las entidades de esta naturaleza que existen en nuestro Derecho. Nos centraremos en las recogidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen local (LBRL), reguladas fundamentalmente, y en muchos casos creadas, por las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la distribución de competencias sobre el régimen local establecida en la Constitución de 1978.

## **XVI.2. Entidades constituidas por municipios para el ejercicio de sus competencias**

El asociacionismo municipal en España tiene una dimensión importante en aquellas entidades integradas por los propios municipios y que sí implican una alteración en el mapa competencial existente, por cuanto suponen que los municipios pierden algunas de sus competencias en beneficio de la entidad creada.

La LBRL, dejando al margen la provincia, entidad supramunicipal obligatoria en todo el territorio del Estado por decisión constitucional, recoge tres entidades de este carácter de existencia, en cambio, disponible: las comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios, definidas en sus artículos 42, 43 y 44, respectivamente. Aunque en todos los casos nos encontramos ante entidades formadas por municipios –en el supuesto de las comarcas por aquellos “cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito”, y en el de las áreas metropolitanas, por los ubicados en “grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras”-, entre estas dos entidades y la mancomunidad existe una diferencia muy importante. Y es que comarcas y áreas metropolitanas son Administraciones concebidas por el legislador estatal, de ahí el principio de reserva de ley que rige su creación según lo dispuesto en tales preceptos, para un proceso de reacomodación del poder en su ámbito territorial que implica a las propias Comunidades Autónomas, llamadas a otorgarles competencias

propias en aquellos ámbitos en los que ese nivel territorial intermedio entre el término autonómico y los términos municipales resulte más adecuado para su ejercicio, sin perjuicio de que, una vez constituidas, pueden asumir, también, la prestación de las competencias municipales que encuentran igualmente en esos ámbitos espaciales una escala territorial más idónea para su prestación. Hay que añadir, además, que nos encontramos, como he expuesto en un estudio anterior (Barrero, 2019), ante dos entidades de escasa implantación práctica. Por lo que hace a la comarca, son muy pocas las Comunidades Autónomas que han implantado este nivel de gobierno, aun cuando la entidad cuenta con amplio reconocimiento en el ordenamiento de casi todas las Comunidades Autónomas. Solo, en efecto, Cataluña y Aragón han comarcalizado sus territorios<sup>7</sup>, en tanto que Castilla y León ha creado una sola entidad de esta naturaleza, la de Bierzo, en respuesta a las necesidades concretas del territorio en el que se asienta<sup>8</sup>.

Algo parecido puede decirse de las áreas metropolitanas. Reconocidas por el ordenamiento autonómico de casi todas las Comunidades Autónomas, en la actualidad solo disponen de entidades de esta naturaleza los espacios metropolitanos de Barcelona y Valencia, representativos además de dos modelos muy diferentes, pues el área metropolitana de Barcelona se configura por la Ley que la crea como “un ente local supramunicipal de carácter territorial”<sup>9</sup>, en tanto que la Comunidad valenciana, tras varios cambios en el modelo inicialmente implantado, cuenta, en la actualidad, con dos entes de naturaleza institucional: la «Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos» y «Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos» con competencias en los ámbitos materiales enunciados en sus propias denominaciones<sup>10</sup>.

Las mancomunidades de municipios, en cambio, son entidades surgidas de la voluntad de los municipios que deciden libremente asociarse para la gestión conjunta de determinada competencia. Así resulta de lo establecido en el artículo 44.1 de la LBRL: “Se reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia”. El mismo precepto les

---

<sup>7</sup> Su regulación se encuentra en el Decreto legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, del Texto refundido de la Ley de organización comarcal de Cataluña y en el Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de comarcalización de Aragón.

<sup>8</sup> Creada y regulada en la Ley del Parlamento de esa Comunidad Autónoma, 1/1991, de 14 de marzo.

<sup>9</sup> Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Parlamento de Cataluña (artículo 1.2).

<sup>10</sup> Ley 2/2001, de 11 de mayo, del Parlamento valenciano en una opción que mantiene la posterior Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Autónoma.

atribuye personalidad jurídica y remite a sus Estatutos, dentro de los límites que la Ley establece, la fijación de su ámbito territorial, “su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento”<sup>11</sup>.

En la definición ofrecida por el precepto destaca la concreción de su objeto. Las mancomunidades son entidades pensadas para la ejecución en común de una obra o la prestación de un servicio de titularidad municipal. Ahora bien, bajo la vigencia del artículo 44 de la LBRL hemos asistido a un interesante proceso de ampliación y diversificación del objeto propio de estas entidades, de tal forma que junto a las mancomunidades que asumen la ejecución en común de obras o prestación de un servicio municipal, la mancomunidad “tradicional” en la calificación que le otorgara en 1994 el Ministerio para las Administración Pública, se va a consolidar la denominada por este mismo Ministerio como “evolucionada”, la abierta a “una pluralidad de fines que irán abordándose sucesivamente y que, más bien, constituye un programa de futuras realizaciones en el que se pone de manifiesto una voluntad política de declinar competencias municipales para ir configurando, a través de la asociación voluntaria, un nuevo ente local supramunicipal que asuma no solo la prestación de los servicios municipales mínimos u obligatorios, sino también competencias vinculadas, en último término, al desarrollo económico y social del territorio”. Unos fines delimitados, por lo general, en términos absolutamente amplios y genéricos en ámbitos de importantes competencias autonómicas, como la sostenibilidad medioambiental, la ordenación del territorio, urbanismo, vivienda, sanidad, educación, deportes, infraestructuras, urbanismo, vivienda, u ordenación del territorio, en suma, el desarrollo económico y social del territorio. Esta mancomunidad terminará contando con el respaldo de las Leyes autonómicas –no puede olvidarse que las Comunidades Autónomas disponen de importantes competencias en la materia-, que la van a reconocer bajo calificativos diversos, mancomunidades “integrales”, de “interés” o “ámbito comarcal”,

---

<sup>11</sup> Así en el apartado 2º se dispone que “en todo caso, los órganos de gobierno serán representativos de los ayuntamientos mancomunados”. Y en el 3º que “el procedimiento de aprobación de los estatutos de las mancomunidades se determinará por la legislación de las comunidades autónomas y se ajustará, en todo caso, a las siguientes reglas: a) La elaboración corresponderá a los concejales de la totalidad de los municipios promotores de la mancomunidad, constituidos en asamblea. b) La Diputación o Diputaciones provinciales interesadas emitirán informe sobre el proyecto de estatutos. c) Los Plenos de todos los ayuntamientos aprueban los estatutos”.

“comunitario”, o “general”<sup>12</sup>. Si bien sus definiciones y regulaciones varían, se trata, en todos los casos, de mancomunidades concebidas como cauce para una cooperación destinada, en último, a la satisfacción de los intereses generales de su población. Aunque la reforma del régimen local efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local, quiso reconducir el objeto de estas mancomunidades obligándolas a una adaptación de sus estatutos a lo dispuesto en el citado artículo 44 de la LBRL, de tal modo que estuvieran “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<sup>13</sup>, la interpretación efectuada por las Comunidades Autónomas de esta previsión, en términos que ahora no puedo desarrollar, hará que, como expuse en trabajos anteriores (2016), la reforma fracase, encontrando esta mancomunidad evolucionada un nuevo reconocimiento normativo en la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de Mancomunidades de Valencia que, en la que constituye una importante novedad en nuestro ordenamiento, las define en su artículo 2.2 como “entidades locales territoriales”. Este tipo de Mancomunidad además, bajo la denominación de “integral”, figura entre los “instrumentos de colaboración con los municipios de menor población o en riesgo de despoblación” que se recogen en un borrador de Anteproyecto de Ley de reforma de la LBRL que no sabemos qué suerte correrá, como parte del régimen propio de estos municipios que se pretende introducir.

En definitiva, la mancomunidad constituye, si atendemos a su nivel de implantación y la diversidad de fines a los que atiende, la más importante de las entidades asociativas entre los municipios de cuantas reconoce el ordenamiento vigente tanto a nivel estatal como autonómico. Son, desde luego, muchas las razones que explican su éxito. La más relevante, quizás, el que, a diferencia de entidades surgidas desde otras instancias, sean los municipios los que deciden sobre su creación y determinan su objeto, facilitando la prestación de cada servicio, el ejercicio de cada competencia, en ese nivel adecuado a sus propias características y a las del espacio que les sirve de base. Además suponen una

---

<sup>12</sup> Leyes, respectivamente, 17/2010, de Mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura 7/1999, de Administración Local de Aragón), 21/2018, de 16 de octubre, de Mancomunidades de la Comunidad valenciana, y 1/1998, de Régimen local y 7/2013, de Ordenación, Servicios y del Territorio de Castilla-León.

<sup>13</sup> Disposición transitoria undécima.

buena alternativa a la fusión de municipios con niveles muy bajos de población y también una opción idónea para la prestación conjunta de determinados servicios en grandes áreas urbanas. No obstante, y junto a sus innegables fortalezas, es preciso, igualmente, dejar constancia de algunas de sus debilidades. En este sentido, debe apuntarse, en la línea ya establecida por diferentes autores (Castillo, 2015; Zamora, 2013; Carbonell, 2012, Zafra, 2011), y por la propia FEMP, la conveniencia de una mejor definición de su función en relación con la propia de las diputaciones. De otra parte, parece obligado también reflexionar sobre si la regulación vigente precisa de algunas modificaciones que perfeccionen su régimen y logren una mejor adecuación entre el Derecho y la realidad, lo que quizás exija establecer las necesarias distinciones entre las mancomunidades tradicionales y las evolucionadas, en cuyo ámbito, a su vez, es probable que haya que diferenciar entre las mancomunidades, según las califica ya alguna Ley, de “interés general urbano” y las de “interés general rural”<sup>14</sup>, dado que los problemas y necesidades de los territorios en los que se asientan unas y otras difieren notablemente, por lo que debe serlo también, en la medida necesaria, su regulación en ámbitos como la organización de la entidad, su régimen de funcionamiento, su objeto o su financiación. Estamos, en fin, ante una entidad que ha prestado y presta una importante contribución a la satisfacción de las necesidades públicas, pero que se encuentra necesitada de algunas reformas para poder seguir cumpliendo con este importante papel. Una reforma que necesariamente habrá de producirse en el contexto de una reflexión más amplia sobre cómo ha de ser el nivel intermedio de gobierno local, sobre la “propia razón de existir” de cada una de las entidades que lo integran (Velasco Caballero, 2021), una de las asignaturas pendientes de nuestra estructura territorial.

## **XVII. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS ESTATALES.**

El art. 140 CE garantiza la autonomía de los municipios, y a ello se suma que el art. 142 CE sienta dos principios fundamentales relativos a la financiación local (Casado, 2002): primero, que las Haciendas locales deben disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas (suficiencia financiera local), y segundo, que se nutrirán fundamentalmente de tributos

---

<sup>14</sup> Concretamente, la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del territorio, de Castilla y León (artículos 37-45).

propios y de la participación en los del Estado y las Comunidades Autónomas (Ramos, 2021) (principales fuentes de recursos para lograrlo). Por tanto, es cierto que nuestra Constitución no explicita la autonomía financiera local ni la consagra expresamente (Martín, 2019); pero no es menos cierto que, de la conjugación de los dos primeros principios, autonomía local para la gestión de sus intereses y suficiencia financiera, puede deducirse implícitamente que reconoce en cierta forma esa autonomía financiera local, menor en el ámbito de los ingresos y mayor en el de los gastos (Valenzuela, 2011 y Suárez, 2001).

De ahí que las Entidades Locales deban disponer de bastantes recursos económicos para atender sus necesidades de gasto; si bien es cierto que no todos ellos han de ser recursos propios, sino que sus dos principales fuentes de ingresos son precisamente, uno de tal categoría, sus propios tributos, y otro que han de percibir tanto del Estado como de la Comunidad Autónoma a la que pertenecen, participando en su recaudación tributaria. Estas no son, por supuesto, sus únicas fuentes de financiación, disponen de bastantes más recursos; pero sí deberían ser las principales en cuanto al volumen recaudatorio que les aporten, garantizando con ello su suficiencia financiera. Lo que, a su vez, implica una limitación o exigencia a la hora de diseñar estatalmente y complementar autónómicamente ese sistema de financiación local; pues tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han de ser respetuosas con dicha suficiencia de recursos al dictar las normas que lo regulan, haciéndola posible.

De esta forma, junto a los tributos propios de los que daremos cuenta en el siguiente epígrafe, el otro recurso esencial según nuestra Constitución son la participación en los tributos del Estado (Marín-Barnuevo, 2007) y las Comunidades Autónomas, respecto de lo que la LHL (Aragonés, 2004) regula una cesión en cierto porcentaje del rendimiento obtenido por el Estado con la recaudación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (2.1336%), el Impuesto sobre el Valor Añadido (2.3266%) y varios de los Impuestos Especiales como Cerveza, Vino, Alcohol, Hidrocarburos, Tabaco... (2.9220%) en favor de los municipios capitales de provincia o Comunidad Autónoma y en los que su población sea igual o superior a 75.000 habitantes. Además, dichos municipios participarán en los tributos estatales a través de un Fondo Complementario de

Financiación, aplicando un índice de evolución a la participación que les correspondió en el año base-2004, primero de aplicación del modelo actual.

Del mismo modo, el resto de municipios participarán también de dicho Fondo, pero aplicándoseles un índice de evolución algo distinto sobre la participación que tuvieron en ese año base; no obstante lo anterior, cuando se trata de estos municipios que, además, se consideran turísticos por tener una población superior a 20.000 habitantes y el número de viviendas de segunda residencia superior al número de viviendas principales, la forma de cálculo y reparto de esta participación difiere igualmente. Por su parte, en el caso de las provincias y al igual que los municipios, su participación en el Fondo Complementario de Financiación se determina para cada ejercicio aplicando un índice de evolución a la que le correspondió en el año base; además, los Presupuestos Generales del Estado incluyen cada ejercicio un crédito para dar cobertura a las asignaciones que destinan para el mantenimiento de sus centros sanitarios de carácter no psiquiátrico, determinándose mediante la aplicación del mismo índice de evolución sobre la de 2004.

## **XVIII. Facultades de ingreso y gasto público de los municipios**

### **XVIII.1. Recursos financieros de los municipios**

En nuestra Constitución encontramos una limitación muy importante respecto de su facultad para establecer y exigir sus propios tributos, dado que no se les reconoce capacidad legislativa al no poder dictar normas legales; lo cual va a implicar una reducción considerable de aquella facultad, por la exigencia constitucional habitual del cumplimiento con el principio de legalidad tributaria (Aníbarro, 2000). Esto conlleva, en primer lugar, que directamente no puedan crear sus propios tributos, sino que deben partir para exigirlos de su previa regulación legal estatal (la Ley de Haciendas Locales, LHL), debiendo hacerlo cuando se trata de tributos de carácter obligatorio y, en el caso contrario, pudiendo tomar la decisión de aplicarlos cuando se trata de tributos potestativos; también podrán concretar, escoger, precisar, terminar de perfilar, elegir... entre las alternativas, límites, opciones o aspectos no totalmente acotados del régimen jurídico de sus tributos mediante el Acuerdo de Ordenación correspondiente; y finalmente, no hay limitaciones para que puedan desarrollar la normativa legal en todos aquellos aspectos que no entren

bajo la cobertura del principio de legalidad tributaria, y que no hayan sido regulados de manera imperativa por su Ley de establecimiento.

La LHL en su Texto Refundido de 2004, es la norma que enumera y establece el régimen jurídico general de todos sus recursos financieros, partiendo de su art. 2.1: «*La hacienda de las entidades locales estará constituida por los siguientes recursos:*

- a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.*
- b) Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras Entidades Locales.*
- c) Las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.*
- d) Las subvenciones.*
- e) Los percibidos en concepto de precios públicos.*
- f) El producto de las operaciones de crédito.*
- g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.*
- h) Las demás prestaciones de derecho público».*

En primer lugar, como modalidad de tributo propio local, debemos destacar de dicho listado por su relevancia, que el impuesto sólo es un recurso previsto legalmente para los municipios, dado que el resto de Entidades Locales no disponen de esta facultad; siendo los recursos tributarios provinciales las tasas y contribuciones especiales así como un recargo sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE), los de las entidades supramunicipales en general las tasas y contribuciones especiales más, en el caso concreto de las Áreas Metropolitanas, un recargo sobre el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), y respecto de las entidades inferiores al municipio, son las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre Régimen Local las que determinan sus recursos, entre los que no pueden tener cabida impuestos propios.

Dentro de los tributos propios municipales (Rubio, 2010 y Jiménez-Valladolid et. alt., 2021) podemos diferenciar dos categorías como hemos visto, los de carácter obligatorio, es decir, los que todo municipio de nuestro país debe establecer y exigir necesariamente por imposición legal, y los potestativos, respecto de los cuáles cada Corporación local tomará la decisión de establecerlos y aplicarlos o, por el contrario, no exigirlos en su

territorio; decisión en el primer caso, que habrá de tomar a través del Acuerdo de Imposición que, junto al mencionado Acuerdo de Ordenación, integrará la Ordenanza Fiscal correspondiente.

Entre los primeros tenemos tres de los impuestos municipales, el IBI, el IAE y el Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), y como potestativos están el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO), el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) y, donde existen, el Impuesto sobre Cotos de Caza y Pesca (ICCP), este último regulado en una norma diferente (Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local) como vestigio de un sistema anterior al de la vigente LHL, más por supuesto todas las contribuciones especiales y tasas locales. Muy sintéticamente, veamos sobre qué recaeca cada uno de ellos:

- IBI: grava el valor de los bienes inmuebles a través de su propiedad, de la titularidad de los derechos reales de usufructo o superficie, o de una concesión administrativa sobre los mismos o sobre los servicios públicos a que estén afectos.
- IAE: su hecho imponible está constituido por el mero ejercicio, en territorio nacional, de actividades empresariales, profesionales o artísticas, se ejerzan o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las tarifas del impuesto.
- IVTM: grava la titularidad de los vehículos de tracción mecánica aptos para circular por las vías públicas, cualquiera que sea su clase y categoría.
- ICIO: su hecho imponible está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtener la correspondiente licencia, se haya obtenido o no, o para la que se exija presentar una declaración responsable o comunicación previa.
- IIVTNU: grava el incremento de valor que experimentan los terrenos urbanos y que se ha puesto de manifiesto como consecuencia de la transmisión de su propiedad o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre dichos terrenos.
- ICCP: grava el aprovechamiento de los cotos privados de caza y pesca, cualquiera que sea la forma de explotación o disfrute de dichos aprovechamientos.

- Contribuciones especiales: su hecho imponible está constituido por la obtención de un beneficio o de un aumento en el valor de los bienes del sujeto pasivo, como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos.
- Tasas: gravan la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos.

## XVIII.2. Endeudamiento y presupuesto municipal

Por su parte, en relación con el posible endeudamiento municipal, de entrada hay un criterio constitucional básico aplicable a todas las Administraciones públicas de nuestro país, al sostener su art. 135.1 que todas ellas debieran adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria (situación de equilibrio o superávit estructural); a lo que se añade para las Entidades Locales (Sánchez, 2017), de manera mucho más estricta, que éstas deben presentar equilibrio presupuestario necesariamente. Ello no significa, desde luego, que no puedan contraer crédito público (Muñoz et. alt., 2001), puesto que la LHL lo permite al admitir que puedan hacerlo en todas sus modalidades (corto y largo plazo, operaciones financieras de cobertura y gestión del riesgo del tipo de interés y del tipo de cambio), eso sí, sujetas al principio de prudencia financiera (conjunto de condiciones que deben cumplir para minimizar su riesgo y coste); sino que podrán hacerlo, pero respetando ciertos requisitos y limitaciones para llevar a cabo algunas de ellas (De la Hucha, 2010), como por ejemplo, precisar de la autorización del Ministerio de Hacienda cuando se formalicen en el exterior o con entidades financieras no residentes en España, o cuando se instrumenten mediante emisiones de deuda pública o cualquier otra forma de apelación al crédito público.

Junto a lo anterior, el mismo art. 135.3 CE establece el llamado principio de automatismo en el servicio de la deuda, aplicable de nuevo a todas las Administraciones públicas, también las locales; cuando exige, en primer lugar, que los créditos para satisfacer los intereses y amortizar su capital han de entenderse incluidos siempre en el estado de gastos del Presupuesto de dicha Entidad, gozando además su pago de prioridad absoluta sobre

cualquier otro gasto previsto en él, y no pudiendo enmendarse o modificarse dichos créditos presupuestarios mientras se ajusten a la norma de emisión de esa deuda.

Precisamente, respecto de los Presupuestos Generales de las Entidades Locales como los califica la LHL, expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la Entidad y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad Local correspondiente; el ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural, y a él se imputarán los derechos liquidados en el ejercicio, cualquiera que sea el período del que deriven, así como las obligaciones reconocidas durante dicho ejercicio. Por tanto, está integrado por el Presupuesto de la propia Entidad, los de sus organismos autónomos dependientes de ella, y los estados de previsión de gastos e ingresos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad Local; debiendo atender al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria ya mencionado.

Cada uno de ellos habrá de contener los estados de gastos, en los que se incluirán con la debida especificación los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones; los estados de ingresos, en los que figurarán las estimaciones de los distintos recursos económicos a liquidar durante el ejercicio y, junto a ello, las bases de ejecución del Presupuesto (Calvo, 2008), que contendrán la adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia Entidad, así como aquellas otras necesarias para su gestión, estableciendo las prevenciones se consideren oportunas o convenientes para la mejor realización de los gastos y recaudación de los recursos.

A este Presupuesto General se unirán como anexos, los planes y programas de inversión y financiación cuatrienales; los programas anuales de actuación, inversiones y financiación de las sociedades mercantiles de cuyo capital social sea titular único o participe mayoritario la Entidad Local; el estado de consolidación del presupuesto de la propia Entidad con el de todos los Presupuestos y estados de previsión de sus organismos autónomos y sociedades mercantiles, y el estado de previsión de movimientos y situación de la deuda, comprensiva del detalle de operaciones de endeudamiento pendientes de

reembolso al principio del ejercicio, de las nuevas operaciones previstas a realizar a lo largo del ejercicio, y del volumen de crédito al cierre del ejercicio económico con distinción de operaciones a corto plazo, largo plazo, de recurrencia al mercado de capitales y realizadas en divisas o similares, así como de las amortizaciones que se prevén realizar durante el mismo ejercicio.

## **XIX. CAMBIOS EN LA AGENDA LOCAL**

En las últimas décadas los Gobiernos locales, en España como en casi todo el mundo, han asumido nuevas funciones y nuevos servicios a proveer. Los Ayuntamientos se han visto obligados a generar toda una serie de dinámicas nuevas, que incluían la gestión de procesos complejos, con el objeto de afrontar los nuevos retos que le plantea la sociedad y que les demandan en forma creciente los ciudadanos y que obligaron en el caso español a acentuar la vertiente política de éstos

Partimos desde la centralidad de un Estado, en el periodo predemocrático, que había relegado a los gobiernos locales a meros ejecutores de políticas adoptadas en otros niveles de decisión. Por eso, en un primer momento al inicio de periodo democrático, suplir la carencia de infraestructuras de todo tipo y establecer o extender la prestación de servicios se habían convertido en los ejes prioritarios de la gestión política y técnica. Pero, con posterioridad, hemos asistido a una ampliación de las competencias locales, formal o informalmente asumidas con independencia del marco legal, pero que eran demandadas por la población.

Y es que, en efecto, si primigeniamente se concentraban en los servicios de mantenimiento urbano, como los acueductos, el alcantarillado, la pavimentación, la salubridad, el alumbrado de calles, el tránsito vehicular, la recolección de residuos, el mantenimiento de parques y cementerios y la habilitación de mercados. Luego se sumaron los servicios sociales, como la salud, la educación, la cultura, las políticas de promoción comunitaria, y, últimamente, el cuidado del medio ambiente, la promoción del desarrollo económico y la seguridad ciudadana. Las prioridades, sin olvidar las tareas anteriores, se centran en el empleo, la economía local y el bienestar de la ciudadanía.

Sin embargo, las estructuras administrativas de las que estaban dotados los municipios no eran suficientes para abordar estas nuevas tareas, muchas de las cuales requerían un planteamiento que iba más allá del mero ejercicio de potestades administrativas y de la mera administración de derechos propia de etapas anteriores, y ahí se ha detectado un cierto déficit que todavía no se ha superado totalmente dadas las remoras que la rigidez de nuestro servicio civil impone que dificulta una gestión ágil para dar respuestas a cuestiones que exigen rapidez en la toma de decisiones y en la ejecución de las políticas públicas.

## **XX. ADOPCIÓN DE NUEVAS MODALIDADES DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

El art. 85.2 LBRL distingue entre las formas directas e indirectas de gestión de los servicios públicos de competencia local.

Respecto de las primeras, debe distinguirse según que la gestión se realice por la propia entidad local o por una entidad institucional personificada creada por aquélla. A su vez, ésta puede tener forma jurídico-pública o jurídico-privada de personificación. Son entidades de Derecho público mediante las que las entidades locales gestionan directamente los servicios públicos de su competencia los organismos autónomos locales (cuyo régimen jurídico es, en lo sustancial, igual al de las entidades locales) y las entidades públicas empresariales locales (que, con carácter general, se someten al Derecho privado en su tráfico jurídico externo). En cuanto a las entidades de Derecho privado utilizadas instrumentalmente por las entidades locales para la gestión directa de sus servicios, el art. 85.2 LBRL menciona solo a las sociedades mercantiles locales cuyo capital social sea de titularidad pública, habiéndose suscitado la cuestión de si subsiste o no la posibilidad de que la gestión directa se lleve a cabo por fundaciones públicas locales (posibilidad prevista por los arts. 85 ss. RSCL y que podría hallar cobertura en el art. 8.4 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, en cuya virtud “[l]as *personas jurídico-públicas tendrán capacidad para constituir fundaciones, salvo que sus normas reguladoras establezcan lo contrario*”).

Con la finalidad de cumplir los objetivos en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera establecidos por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, la Ley 27/2013 estableció que las entidades locales solo podrán hacer uso de las entidades públicas empresariales locales y de las sociedades mercantiles locales cuando quede acreditado, mediante memoria justificativa elaborada al efecto, que resultan más sostenibles y eficientes que la gestión por la propia entidad local o por organismo autónomo local, para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión.

En cuanto a la gestión indirecta, el art. 85.2 LBRL se remite a las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el hoy derogado texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP), remisión que en la actualidad debe entenderse hecha a la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).

El TRLCSP preveía, siguiendo el modelo iniciado con la Ley de Contratos del Estado de 1965, cuatro modalidades del contrato de gestión de servicios públicos: (i) la concesión, por la que el empresario gestionará el servicio a su propio riesgo y ventura; (ii) la gestión interesada, en cuya virtud la Administración y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato; (iii) el concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate; y (iv) la sociedad de economía mixta en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas. Ello al margen de la forma de gestión indirecta en el ámbito local constituida por la cooperativa cuyo capital social solo parcialmente pertenezca a la Entidad (art. 104 TRRL)<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> También estaba prevista en el ámbito local, como forma indirecta de gestión, el arrendamiento de servicios previsto por los arts. 95.2 TRRL y 138-141 RSCL (el primero de ellos disponía que “[s]ólo podrán ser objeto de arrendamiento los servicios cuya instalación se haya hecho directamente por la Corporación, o que sea propiedad de ésta”). Debe entenderse, sin embargo, que tal figura desapareció con la derogación del art. 95.2 TRRL por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

La LCSP ha modificado sustancialmente, por influencia de las Directivas comunitarias em materia de contratación pública<sup>16</sup>, el modelo anterior.

Ante todo, ha desaparecido, como contrato administrativo típico, el contrato de gestión de servicios públicos, lo que con seguridad se debe al escaso peso de la noción de servicios públicos en el ámbito comunitario europeo, debida, a su vez, a la dificultad (por no decir imposibilidad) de que las diversas tradiciones jurídicas que confluyen en tal ámbito lleguen a puntos de acuerdo sobre una noción tan relevante y tan lastrada por su carga ideológica, lo que ha determinado que el Derecho europeo se haya mostrado, en general, sumamente refractario a la incorporación de tal noción y a la asociación a la misma de un conjunto nutrido de efectos jurídicos.

En la actualidad, las formas de gestión indirecta de servicios públicos previstas por la LCSP (a las que debe entenderse hecha la remisión contenida en el art. 85.2 LBRL) son las siguientes:

-La concesión de servicios, caracterizada por el art. 15.1 LCSP como el contrato *“en cuya virtud uno o varios poderes adjudicadores encomiendan a título oneroso a una o varias personas, naturales o jurídicas, la gestión de un servicio cuya prestación sea de su titularidad o competencia, y cuya contrapartida venga constituida bien por el derecho a explotar los servicios objeto del contrato o bien por dicho derecho acompañado del de percibir un precio”*. Es de esencia a la concesión de servicios (art. 15.2 LCSP) la transferencia al concesionario del riesgo operacional en la explotación, el cual, conforme al art. 14.4, ha de abarcar el riesgo de demanda o el de suministro, o ambos. Añade este último precepto que se considerará que el concesionario asume un riesgo operacional *“cuando no esté garantizado que, en condiciones normales de funcionamiento, el mismo vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes en que hubiera incurrido como consecuencia de la explotación de las obras que sean objeto de la concesión. La parte de los riesgos transferidos al concesionario debe suponer una*

---

<sup>16</sup> Fundamentalmente, la Directiva 2014/23/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, y la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.

*exposición real a las incertidumbres del mercado que implique que cualquier pérdida potencial estimada en que incurra el concesionario no es meramente nominal o desdeñable”.*

En la figura de la concesión de servicios se comprende la concesión de servicios públicos, respecto de la que la LCSP contiene diversas previsiones específicas: (i) art. 284.2: necesidad de que, con carácter previo a la contratación, se haya establecido el régimen jurídico del servicio público, que declare expresamente que la actividad de que se trata queda asumida por la Administración respectiva como propia de la misma, determine el alcance de las prestaciones en favor de los administrados, y regule los aspectos de carácter jurídico, económico y administrativo relativos a la prestación del servicio; (ii) art. 285.1, último párrafo, que, en relación con el contenido mínimo de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, formula la salvedad de lo prevenido por la normativa que configura el régimen jurídico del servicio público exigida por el artículo 284.2; (iii) art. 287.2: conservación por la Administración de los poderes de policía necesarios para asegurar la buena marcha del servicio público; y (iv) art. 293.1, que habilita el secuestro o intervención del servicio público en determinados supuestos.

-El contrato de servicios, definido por el art. 17 LCSP como aquel “*cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o suministro, incluyendo aquellos en que el adjudicatario se obligue a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario*”. El criterio distintivo entre concesiones de servicios y contratos de servicios no es, pues, el objeto, sino la transferencia o no, respectivamente, al contratista del riesgo operacional, en los términos antes expuestos, de modo que será el concreto entramado obligacional previsto para cada contrato el que permita su calificación como concesión de servicios o contrato de servicios.

El contrato de servicios puede tener por objeto la prestación por el contratista de servicios públicos. Tal es el caso, en particular, de “*los contratos de servicios que conlleven prestaciones directas a favor de la ciudadanía*” a los que se refiere el art. 312 LCSP, respecto de los que el Preámbulo de ésta señala que “*se ha introducido un artículo, el 312, en el que se recogen las normas específicas del antiguo contrato de gestión de*

*servicios públicos relativas al régimen sustantivo del servicio público que se contrata y que en la nueva regulación son comunes tanto al contrato de concesión de servicios cuando éstos son servicios públicos, lo que será el caso más general, como al contrato de servicios, cuando se refiera a un servicio público que presta directamente el empresario al usuario del servicio".* Dicho art. 312 contiene, en síntesis, las siguientes previsiones específicas relativas a tales contratos de servicios: (i) exigencia de que, antes de proceder a la contratación, se halle establecido el régimen jurídico del servicio; (ii) obligaciones del contratista en materia de continuidad del servicio, garantía a los particulares de su derecho de utilización en las condiciones establecidas, cuidado del buen orden del servicio, indemnización de daños causados a terceros salvo que sean imputables a la Administración y entrega de las obras o instalaciones a que esté obligado con arreglo al contrato en el estado de conservación y funcionamiento adecuados; (iii) inembargabilidad de los bienes afectos a los servicios (previsión común a todas las concesiones de servicios); (iv) posibilidad de secuestro o intervención del servicio; (v) conservación por la Administración de los poderes de policía necesarios; y (vi) resolución del contrato, además de por las causas generales de resolución de los contratos de servicios, por rescate, supresión de la explotación o secuestro o intervención por un plazo superior al establecido.

-La concesión de obras, definida por el art. 14.1 LCSP como *“un contrato que tiene por objeto la realización por el concesionario de algunas de las prestaciones a que se refiere el artículo anterior, incluidas las de restauración y reparación de construcciones existentes, así como la conservación y mantenimiento de los elementos construidos, y en el que la contraprestación a favor de aquel consiste, o bien únicamente en el derecho a explotar la obra en el sentido del apartado cuarto siguiente, o bien en dicho derecho acompañado del de percibir un precio”*. Es de esencia a la concesión de obras la transferencia al concesionario del riesgo operacional en la explotación, en los términos expuestos a propósito de la concesión de servicios.

La actividad de explotación de la obra (constitutiva, junto a su construcción, del objeto del contrato de concesión de obras) puede consistir, materialmente, en la prestación de un servicio público, lo que obliga a distinguir entre una y otra figura. Partiendo de que pueden coexistir ejecución de obras y prestación de servicios tanto en las concesiones de

obras como en las de servicios, la calificación del contrato de que se trate como incurso en una u otra figura concesional dependerá de cuál sea el objeto principal del contrato: la obra a ejecutar o el servicio a prestar. Así lo dispone expresamente el art. 20.1 de la Directiva 2014/23/UE, concorde con su Considerando 29. Y así debe inferirse también del art. 18 LCSP, por más que el mismo no contempla expresamente, no obstante su casuística formulación, el caso de un contrato mixto que contenga prestaciones correspondientes a concesiones de obras y de servicios. Todo ello sobre la base de que la calificación determinará el régimen jurídico aplicable a la preparación y adjudicación (artículo 18.1, tercer párrafo, LCSP), mientras que, por lo que atañe a los efectos, cumplimiento y extinción, se estará a lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares en aplicación del criterio de la acumulación (art. 122.2 LCSP).

-Los contratos administrativos especiales previstos por el art. 25.1.b) LCSP (*“contratos declarados así expresamente por una Ley, y aquellos otros de objeto distinto a los expresados en la letra anterior, pero que tengan naturaleza administrativa especial por estar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante o por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella”*).

-Las sociedades de economía mixta previstas por la Disposición adicional vigésima segunda LCSP, cuyo apartado 1 establece que *“[l]as concesiones de obras y de servicios podrán adjudicarse directamente a una sociedad de economía mixta en la que concurra mayoritariamente capital público con capital privado, siempre que la elección del socio privado se haya efectuado de conformidad con las normas establecidas en esta Ley para la adjudicación del contrato cuya ejecución constituya su objeto, y siempre que no se introduzcan modificaciones en el objeto y las condiciones del contrato que se tuvieron en cuenta en la selección del socio privado”*. En este caso coexisten (i) la relación jurídico-privada que se traba entre el accionista público y el privado en el seno de la sociedad mixta y (ii) la relación jurídico-administrativa que se establece entre la entidad local y la sociedad, que será la propia de la concesión adjudicada a ésta. La opción por la sociedad de economía mixta como instrumento de gestión de los servicios públicos permite a la entidad local un mayor control sobre los términos en los que tiene lugar ésta (pues al control externo inherente a su posición de Administración concedente se suma el control

interno resultante de su condición de accionista mayoritario), pero tiene la contrapartida del necesario desembolso inicial para adquirir tal condición (por más que no es infrecuente que la aportación local sea en especie, como, por ejemplo, la de los terrenos que constituirán el soporte material para la gestión del servicio público por la sociedad de economía mixta).

Al margen de lo prevenido por el art. 85.2 LBRL, los servicios públicos locales pueden prestarse también por medio de fórmulas de gestión compartida, como consorcios, mancomunidades u otras, e igualmente mediante los convenios y encomiendas de gestión a los que se refiere, para excluirlos de su ámbito de aplicación, el art. 6 LCSP.

Adviértase, asimismo, que existen relevantes servicios públicos gestionados por empresas privadas al amparo de figuras no contractuales, a los que se alude (sobre la base de las afirmaciones contenidas en los Considerandos 13 y 54 de la Directiva 2014/23/UE), en el apartado IV del Preámbulo, en el artículo 11.6 y en la Disposición Adicional Cuadragésima Novena de la LCSP, previsiones que refieren dicha posibilidad a la prestación de "*servicios sociales*" o "*servicios a las personas*" (los cuales pueden ser servicios públicos). En concreto, el citado art. 11.6 dispone que “[q]ueda excluida de la presente Ley la prestación de servicios sociales por entidades privadas, siempre que esta se realice sin necesidad de celebrar contratos públicos, a través, entre otros medios, de la simple financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones a todas las entidades que cumplan las condiciones previamente fijadas por el poder adjudicador, sin límites ni cuotas, y que dicho sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación”.

Por último, debe ponerse de relieve que, no obstante el relevante margen de apreciación con el que cuentan las entidades locales para elegir la forma de prestación de los servicios públicos de su competencia, las mismas han de respetar en todo caso, como recuerda el art. 85.2 LBRL, lo dispuesto en el artículo 9 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, en lo que concierne al ejercicio de funciones que corresponden en exclusiva a funcionarios públicos (precepto cuyo apartado 2 reserva a aquéllos “*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 del Estado y de las Administraciones Públicas*”).

## **XXI. ÁMBITOS DE LA GESTIÓN LOCAL QUE EXPERIMENTARON CAMBIOS IMPORTANTES**

Los gobiernos locales en España, a lo largo de estos últimos cuarenta años, puede resumidamente advertirse han experimentado cambios que pueden resumirse en tres grandes áreas.

La primera de ellas tiene que ver con su área de intervención, y la ampliación de la agenda local a la que antes nos referíamos, que han implicado un nuevo rol del gobierno local cómo un actor político en el nivel territorial con un papel promotor que abandona la actitud victimista y de horizonte limitado, que pasa por denunciar la insuficiencia financiera y la limitación competencial, y progresivamente va imponiendo una visión que pasa por la generación de un ambiente favorable a la cooperación de todos los agentes ubicados en la localidad, que favorezca un capital social con suficiente capacidad de adaptación para afrontar los retos de un entorno cambiante, y que acometa proyectos que crean ciudad.

La segunda, relativa a la profundización del municipio como espacio democrático, que se ha traducido en la concepción del municipio cómo un espacio de encuentro y compromiso ciudadano que se plasma en la definición de los objetivos prioritarios en esa nueva gobernanza que concibe la ciudad como una construcción compartida de todos y que, por tanto, implica concebir la participación como un cambio de paradigma consistente en preguntar menos qué es lo que debe hacer el gobierno local por la ciudad, y participar más en las respuestas a qué se puede hacer entre todos por la ciudad.

La tercera, relativa a su fortalecimiento institucional que, aun cuando todavía presenta déficits cómo se ha apuntado, se ha manifestado en las mayores capacidades de éstos construidas a lo largo de estos años, o al menos de una parte de los mismos, ya que una gran parte sigue necesitando de políticas de asistencia activas, que se ha revelado de forma inequívoca en cuestiones tales como la relativa rapidez a la que estamos asistiendo en los procesos de transformación digital en marcha, su actuación en marcos estratégicos, su capacidad de planificación, su actividad de concertación, las innovaciones introducidas

en la organización y gestión de las políticas públicas en la legislación de las CCAA sobre régimen local (a título de ejemplo el Gerente en la legislación catalana), etc.

No obstante, en la actualidad, aparecen ciertos déficits que aconsejan una reflexión sobre el papel de estos en los nuevos escenarios que se abren en este tiempo y la redefinición de sus marcos organizativos y de gestión.

## XXII. CONCLUSIONES.

El punto de llegada es, tras cuatro décadas de este proceso descentralizador, un sistema de Gobierno y Administración local construido sobre tres pilares: primero, centralidad del municipio en el conjunto del sistema local (y, en consecuencia, complementariedad o vicariedad de las entidades locales supramunicipales: provincias, islas, comarcas); segundo, autonomía de todas las entidades locales territoriales con importantes poderes de gasto; y tercero, legitimidad democrática –con distintos grados- de todas las entidades locales territoriales.

Además, es un sistema de gobierno que, por su carácter bifronte, no se define por entero por el Estado, sino que las Comunidades Autónomas, sobre todo a partir de los nuevos Estatutos de Autonomía de 2006-2007, participan de forma creciente en su configuración y definición

Tras cuarenta años de proceso descentralizador la organización del sistema municipal es heterogénea atendiendo al tamaño de la población o a su especial relevancia y complejidad. A grandes rasgos se pueden distinguir los siguientes sistemas organizativos municipales: el primero, el que podemos denominar régimen común en el que se encuentran enclavados la mayoría de los municipios del país exceptuando los que se dirán a continuación y que se expresa en un régimen claramente presidencialista con una importancia destacada de la figura del Alcalde que comparte con el Pleno facultades ejecutivas y que se somete al control y fiscalización de éste; un segundo, correspondiente al régimen de organización de los municipios de gran población, dirigido a aquellos con más de 75.000 habitantes o que presentan circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales, y en el que se acentuó a partir de 2003 una organización municipal

más apegada a los sistemas parlamentarios de gobierno profundizando en la distinción órgano ejecutivo (Alcalde) y órgano deliberante y de control (Pleno); en tercer lugar, es preciso señalar a Madrid y Barcelona, las ciudades más populosas del territorio nacional, que gozan de un régimen particular regulado por normas legales específicas; y, por último, el régimen de concejo abierto, en el que los pequeños municipios y las entidades de ámbito territorial inferior al municipio que no alcanzan un número significativo de habitantes se rigen por un sistema asambleario: la asamblea vecinal, que hace las veces de pleno del ayuntamiento siendo el Alcalde elegido directamente por los vecinos.

Lo cierto, sin embargo, es que nuestro modelo o forma de Gobierno local se ha transformado significativamente desde la aprobación del texto constitucional. Esta afirmación, que en principio podría parecer excesivamente concluyente, no es sino un fiel reflejo de lo acontecido en las tres últimas décadas. Y, además, esta transformación no puede calificarse simplemente de nominal, sino que, mucho más allá, la misma podría decirse que es conceptual y que afecta al arquetipo del gobierno y administración municipal. Comenzó en 1999, con la reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril y la propia Carta Municipal de Barcelona, tuvo un segundo capítulo de enorme importancia con la denominada Ley de Modernización del Gobierno local en el contexto del denominado Pacto Local en 2003 y, finalmente y si salvamos otras reformas puntuales de la legislación local, ha tenido su tercer episodio en 2013 en un contexto, marcado por la crisis económica, que ha sido determinante para que ésta última transitase en una dirección distinta a las dos anteriormente mencionadas que respondían, como hasta ahora había acontecido, al reforzamiento del poder local.

El problema es que esa evolución normativa, con independencia de la dirección de los cambios efectuados, no ha ido acompañada ni de una reflexión suficiente sobre el sistema competencial local, ni tampoco, se diga lo que diga, sobre la organización local, ni tampoco sobre el sistema de dirección política y directiva de nuestros Gobiernos locales. Son otros los motivos que, en cada caso concreto, han orientado las reformas emprendidas y no el definitivo encaje constitucional de esta pieza esencial en el sistema de Administraciones públicas de nuestro Estado y la recomposición de ésta para hacer frente a los retos que la prestación de servicios públicos, las transformaciones globales incluida la digital y el desarrollo sostenible presentan en la actualidad. Ni siquiera en un cambio

integral del modelo de financiación local que, a pesar de haber sufrido ciertas modificaciones señaladas, sigue respondiendo en última instancia a una visión en cierta forma paternalista y tutelante del papel desempeñado por los Gobiernos locales, en tanto que no termina de reconocerse y garantizarse su “mayoría de edad” en cuanto al establecimiento y disposición de sus recursos financieros; si bien es cierto que, en mayor medida, se consagra su autonomía de gastos, aunque con la exigencia de equilibrio presupuestario que no se impone al Estado ni a las Comunidades Autónomas.

De otro lado, y con relación a la planta local, si no es posible abordar una racionalización más decidida del mapa municipal dada la tradicional y enraizada tradición española y las necesidades derivadas de la despoblación y del fortalecimiento de los espacios rurales, es preciso deslindar de forma más acertada lo que pueda significar la representación de los intereses de las comunidades locales con la efectiva atribución a éstas de competencia para la prestación de los servicios urbanos, ambientales, de promoción y desarrollo del territorio, etc... que hoy demanda una sociedad competitiva y en pleno desarrollo como la sociedad española. Este principio de diversidad, además, ha de plasmarse por tanto no sólo en el régimen organizativo como aconteció en la Ley de Modernización del Gobierno Local, sino también, y me parece al menos igual de relevante, en el esquema competencial lo que, en el fallido intento de 2013, ha sido la última solución propugnada, bien que con graves carencias y cuyo resultado final ha sido desactivado en gran medida por el Tribunal Constitucional.

Otros de los retos a los que se enfrenta la situación del régimen local en España es el que se refiere a la articulación del nivel intermedio de gobierno, pues las diferentes entidades existentes no siempre parecen encontrar su sentido y el papel que les corresponde. Es necesario determinar que entidades surgidas de una asociación de municipios han de existir en cada territorio autonómico y para la satisfacción de qué fines, de forma que se eviten duplicidades innecesarias. Un reto difícil, pues se encuentra con el carácter indisponible de la provincia, aunque obligado en aras de una mejor satisfacción de los intereses generales. En ese contexto, resultará más fácil el debate sobre la definición y clases de mancomunidades existentes, las auténticas protagonistas de la supramunicipalidad en España, precisadas, no obstante, de una reforma que adecúe el Derecho a la realidad y las dote de una mejor regulación.



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under [CC BY-NC-ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)  
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254  
NÚMERO ESPECIAL.  
MARZO 2024. Volumen II.

**BIBLIOGRAFIA.**

Albi Cholbi, F. (1955) *Derecho municipal comparado del Mundo Hispánico*, Madrid: Aguilar, 1955.

- *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, Madrid: Aguilar, 1960.
- *La crisis del Municipalismo*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1966.

Almeida Cerredá, M. (2013), “La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración Local, Madrid: AEPDA y Fundación Democracia y Gobierno Local.

Anibarro Pérez, S. (2000), “Las competencias normativas de las corporaciones locales sobre sus tributos propios”, *Revista de Estudios Locales CUNAL*, 42, 47-68.

Aragonés Beltrán, E. (2004), “La financiación de las haciendas locales: novedades para 2004”, *Cuadernos De Derecho Local*, 4, 45-70.

Ballesteros Fernández, A. (2006), *Manual de Administración local*, 5.ª ed., Madrid: La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2006.

Barrero Rodríguez, C. (2019), “De nuevo sobre el nivel intermedio de gobierno local. ¿Qué cabe hacer sin reformar la Constitución?”, *Documentación Administrativa*, 6.

- “Las mancomunidades en la Ley 27/2013, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: el mantenimiento final de la situación anterior”, BAÑO LEÓN, J.M., coor., *Memorial para la reforma del Estado: estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, Vol. II, Iustel, Madrid, 2016.

Caamaño Domínguez, F. (2004), “Autonomía local y Constitución”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 70.

Calvo Vérguez, J. (2008), “En torno a la ejecución y liquidación del presupuesto de los entes locales”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 307, 91-116.

Carbonell Porras, E. (2012), “¿Existe un criterio sobre las diputaciones provinciales? Algunas reflexiones sobre la provincia en Andalucía”, COSCULLUELA MONTANER y L. MEDINA ALCOZ (Dirs.). *Crisis económica y reforma del régimen local*, Thomson-Reuters, Cizur Menor.

- “La planta local: Análisis general y perspectivas de reforma”, en *La Planta del Gobierno Local*, Madrid: AEPDA y Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013

Casado Ollero, G. (2002), “La participación en los tributos del Estado y de las CC.AA. Autonomía. Suficiencia financiera. Coordinación”, *Tributos Locales*, 19, 15-38.

Castillo Blanco, F. (2015) “La reforma de los gobiernos locales en España: ¿Una oportunidad perdida para lograr una planta local competitiva y sostenible?”, A. BOIX PALOP y A.M. DE LA ENCARNACIÓN coors., *Retos del Gobierno local tras la reforma de 2103*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor.

Consculluela Montaner, L. (2013), “Una oportunidad de modificar la planta municipal que no puede perderse”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº157.

De la Hucha Celador, F. (2010), “El endeudamiento local y sus límites”, *Anuario de Derecho Municipal*, 4, 195-218.

Dromi, R. (2003), “La vida local y los límites naturales de la globalización”, *Revista de Estudios de Administración Local*, nº 291

Embid Irujo, A, “Reforma de la planta municipal y prestación de servicios locales”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 29, 2012

Fernández Ramos, S. y Pérez Monguio, J. M. (2018), *Vox populi: consultas populares y procesos participativos*, Cizur Menor (Navarra): Editorial Aranzadi.

Gallardo Castillo, M. J. (2006), “Disposición adicional 5.II”, Rebollo PUIG. M., coor., Comentarios a la Ley reguladora de las bases del régimen local”, Vol IV, T IV, Tirant lo Blanch, Valencia 2007.

García de Enterría, E. (1958)., *Problemas actuales del régimen local*, Sevilla.

García Morillo, J. (1998). *La configuración constitucional de la autonomía local*. Barcelona: Marcial Pons.

Jimenez Asensio, R. (2013), “Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta”, en Documento Técnico. *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en el Estado Autonómico*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Jordana de Pozas, J. L. (1924), *Derecho Municipal (Parte Orgánica)*, Madrid.

Jiménez-Valladolid de L’hotellerie-Fallois, D.J., Martínez Sánchez, C. y Teixidor Martínez, N. (2021), “Tributos locales”, *Anuario de Derecho Municipal*, 15, 271-303.

Llucà i Sabarich, I. (2011), “¿Es necesario modificar el mapa territorial municipal? La solución: áreas básicas administrativas”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 26.

Marín-Barnuevo Fabo, D. (2007), “La financiación de las haciendas locales a través de la participación en tributos estatales”, *Anuario de Derecho Municipal*, 1, 115-140.

Martín Queralt, J. (2019), “Autonomía financiera local”, *Documentación Administrativa*, 6, 16-25.

Martínez Fernández, J.M. (cord.) (2019) “La gestión de los servicios públicos locales en el marco de la LCSP, la LRJSP y la LRSAL”, Wolters Kluwer.

Merino Estrada, V. (2022), *Régimen Municipal Iberoamericano*, Salamanca: Universidad de Salamanca.

Muñoz Torres, M.J. y Pons Rebollo, M. (2001), “El endeudamiento local”, *Revista de Estudios Locales CUNAL*, 51, 52-84.

Orduña Rebollo, R. (2003), *Municipios y Provincias: Historia de la Organización Territorial Española*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

Parada Vázquez, J.R., *Manual de Derecho Local*, Iustel, Valencia, 2010.

Parejo Alfonso, L. (1986), “La autonomía local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n°, 229.

- *Derecho básico de la Administración Local*, Editorial Ariel, 1988.
- “Gobierno y Administración pública en la Constitución española”, en la obra colectiva dirigida por Jaime Rodríguez Arana, *La Administración pública española*, INAP, Madrid, 2002.
- “Una visión sobre el gobierno local”, *Anuario del Gobierno Local 2004*, Fundación Democracia y Gobierno Local/Instituto de Derecho Público, Madrid, 2005.
- “Crisis financiera estatal, racionalización de la Administración local y desarrollo de la garantía de la autonomía local: comentarios de urgencia”, *Cuadernos de Derecho Local*, n° 30, 2012.

Pindado, F. (2015), “El pilar jurídico y conceptual de las políticas locales de transparencia y participación”, *Guía de instrumentos y herramientas para las políticas locales de transparencia y participación ciudadana*, Madrid: FEMP y Gobierno de Aragón.

Lliset Borrel, F. (2002), *Manual de Derecho Local*, Madrid: Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados.



Muñoz Machado, S. (2011), *Tratado de Derecho Municipal*, Madrid: Ed. Iustel.

Rivero Ysern, J.L. (2015), *Manual de Derecho Local*, Madrid: Editorial Thomson-Civitas.

Sánchez Morón, M. (1980), *La participación del ciudadano en la Administración Pública*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- “Reflexiones sobre la participación del ciudadano en las funciones administrativas en el sistema constitucional español”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 37, 2008.

Sosa Wagner, F. (2005), *Manual de Derecho Local*, Madrid: Editorial Thomson-Aranzadi.

Velasco Caballero, F. (2009). *Derecho local. Sistema de Fuentes*, Barcelona: Marcial Pons

- “Competencias para la reforma de la planta municipal”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 29, 2012

Velasco Caballero, F. y Díez Sastre, S. (2005), “Régimen jurídico-organizativo de los Municipios de gran población”, *Justicia Administrativa*, nº 28.

Ramos Prieto, J. (2021), “Situación de la participación en los tributos de las comunidades autónomas como recurso de las haciendas locales ¿avance, retroceso o estancamiento?”, *Tributos Locales*, 152, 149-173.

Rebollo Puig, M. (2012) “La crisis económica y la oportunidad de reducir el número de municipios”, en el volumen colectivo *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, Navarra: Thompson-Reuter

Rubio de Urquía, J.I. (2010), “Los tributos locales treinta años después”, *Tributos Locales*, 97, 9-34.

Sánchez Galiana, J.A. (2017), “Autonomía, suficiencia financiera y estabilidad presupuestaria en la Hacienda Local”, *Tributos Locales*, 128, 13-45.

Suárez Pandiello, J. (2001), “Las Haciendas locales en el umbral del siglo XXI”, *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, 2, 9-32.

Valenzuela Villarrubia, I. (2011), “La autonomía financiera local y sus limitaciones”, *Tributos Locales*, 99, 85-94.

Velasco Caballero, F. (2021), “Reformas en el régimen local: el inicio de un nuevo ciclo”, *Anuario de Derecho municipal*.

Zafra Victor, M. (2011), "El debate sobre la supresión o reforma de las diputaciones provinciales en España", *Cuadernos de Derecho Local*, 27.

Zamora Roselló, M.R. (2013), "La reestructuración de la planta del gobierno local y las mancomunidades de municipios", DÍEZ Sánchez, J.J., coord., *La planta del Gobierno local*, Asociación española de Profesores de Derecho Administrativo-Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid.