

**LA REFORMA DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN ESPAÑA:  
¿UNA OPORTUNIDAD PERDIDA PARA LOGRAR UNA PLANTA LOCAL  
COMPETITIVA Y SOSTENIBLE?<sup>1</sup>**

Federico A. Castillo Blanco  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Granada

Artículo Recibido: 25/11/2016

Artículo Aceptado: 28/12/2016

Tras sucesivos anteproyectos, elaborados uno tras otro a lo largo de más de un año, en julio de 2013 el Gobierno de España aprobó finalmente un texto que abordaba la reforma parcial del régimen local español bajo la denominación de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. El debate, como podía imaginarse, estuvo servido desde el principio<sup>2</sup>. Y, ciertamente, el texto finalmente aprobado, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, aunque incorpora importantes medidas especialmente desde la lógica de la sostenibilidad financiera de las haciendas locales, dista mucho en el fondo y en la forma de los primeros borradores conocidos<sup>3</sup>. Y desde luego dista aún más de haber afrontado con solvencia los retos que la planta local española presenta y que, a diferencia de otros países europeos (Grecia y Portugal significativamente) no ha transitado por la reducción del número de entidades locales<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> El presente trabajo ha sido publicado en *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, José M<sup>a</sup> BAÑO LEÓN (coordinador), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. M<sup>o</sup> de la Presidencia, Madrid, 2016.

<sup>2</sup> En efecto, dicho tema había sido objeto de atención por la doctrina científica que, inclusive, dedicó el VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Puede verse, a este respecto, la recensión de este evento por FONT I LLOVET, T. (2013), "La reforma de la planta local", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n<sup>o</sup> 158.

<sup>3</sup> Una opinión, no excesivamente crítica con el texto comentado, la podemos encontrar en RIVERO ORTEGA, R. (2013), "La reforma del régimen local: necesidad, alcance, orientación y contenidos básicos", *Revista de Estudios Locales*, n<sup>o</sup> 162.

<sup>4</sup> El caso de Grecia puede verse expuesto en LLUCIÀ I SABARICH, I. "¿Es necesario modificar el mapa territorial municipal?", *Cuadernos de Derecho Local*, Número 26, 2011, págs. 102 y ss., Sobre la reforma

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Dicho texto, según expone su propia Exposición de Motivos, busca adaptar la normativa básica en materia de Administración local a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales que, tras la modificación constitucional del artículo 135, se plasmó en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Una ley, en principio de corte económico-financiero, pero cuyos principios se han erigido en principios determinantes en lo que respecta a la organización y funcionamiento de nuestras Administraciones públicas. Y es que la consagración constitucional de ese principio supone, sin duda, un antes y un después en nuestro texto constitucional en lo que se refiere al modelo de operación y el diseño de nuestras Administraciones públicas. Seguramente muchas de las reflexiones que puedan hacerse en base a la jurisprudencia constitucional hasta ahora dictada han de ser observadas a través del trasluz que ofrece el contenido de dicho artículo.

Las reflexiones que siguen intentan poner de manifiesto el alcance de la reforma proyectada y si ésta responde o no a los requerimientos que las circunstancias fácticas de índole política y económica que hoy plantea el gobierno del territorio, más allá de la situación coyuntural de crisis económica, encuentra en el nuevo escenario resultante de la misma la adecuada solución o si, como ya adelanto, nos enfrentamos de nuevo a una reforma que solo posterga la respuesta, la necesaria, a la que los tiempos actuales nos demanda.

## **1.- Los elementos facticos que condicionan una nueva estructuración y organización del gobierno local.**

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 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

---

del mapa local en Portugal puede consultarse el trabajo ALMEIDA CERREDA, M. "El debate sobre la reforma de la Administración local en Portugal", en *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, LUIS COSCULLUELA MONTANER y LUIS MEDINA ALCOZ (dirs.), Civitas, Cizur Menor, 2012, págs. 415 y ss.

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

última transite 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<sup>5</sup>. 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 y el desarrollo sostenible presentan en la actualidad.

Me consta, ciertamente, que resulta recurrente referirse a ciertas causas que condicionan el panorama actual en que se desenvuelve el gobierno local<sup>6</sup>. Recurrente pero necesario para entender lo errático de los cambios que se han producido en los últimos años si lo comparamos con los contextos que debieran haber orientado las reformas emprendidas. Vayamos a ellas. Entre otras muchas que podríamos enumerar cabe señalar, a los efectos que nos proponemos, algunas de éstas: creciente liberalización de los mercados y el consecuente aumento del peso de las empresas multinacionales; el aumento de la competencia entre empresas y de la competencia indirecta en el mercado laboral mundial; surgimiento de instancias supranacionales e influencia creciente de los organismos financieros internacionales, etc..... De esta forma, la incapacidad del Estado para regular los movimientos financieros limita enormemente su margen de maniobra para atraer inversiones a través de las políticas fiscal y arancelaria. La movilidad del capital no depende de las tradicionales ventajas comparativas analizadas en el comercio internacional. Ni los recursos naturales, ni la situación geográfica constituyen hoy inequívocas ventajas comparativas. Hoy el capital

---

<sup>5</sup> Sobre el conjunto de la problemática es muy relevante la opinión de los partidos políticos de ámbito nacional más relevantes recogidas en el volumen colectivo "Problemas actuales de la Administración Local", Colex, Madrid, 2002, y en el que se recogían las opiniones de PSOE, PP y IU sobre los retos a los que habían de enfrentarse los municipios en ese concreto momento. Tampoco, siendo justos, se ha mantenido una idéntica opinión en el resto de fuerzas políticas que han ido variando sus posiciones a lo largo de estos años sobre todo en lo que se refiere a la supramunicipalidad.

<sup>6</sup> Hay una interesante bibliografía sobre la influencia de estos cambios en las entidades locales. A título de ejemplo destaquemos BORJA, J. y CASTELL, M. (1997), "Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información", Taurus, Madrid; PASCUAL Y ESTEVE, J.M. (1999), "La estrategia de las ciudades", Diputación de Barcelona, Barcelona; FORN I FOXA, M. (1991), "Planificación estratégica y desarrollo económico", en el volumen Las grandes ciudades: debates y propuestas, Economistas Libros, Madrid; PORTER, M. (1992), "La ventaja competitiva de las naciones", Plaza y Janés, Barcelona, 1992; SORKIN, D. L. y otros (1987), "Strategies for Cities and Countries", Public Technology Inc.

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

se globaliza, aunque el trabajo se localiza y revierte sus efectos, en positivo o en negativo, en las comunidades locales.

En síntesis, y para ser breve, este conjunto de causas que se puede encontrar diagnosticadas en la literatura científica comparada han producido una cierta transformación de las circunstancias en que se desenvolvían tradicionalmente las relaciones entre las entidades estatales y subestatales que se han traducido, a su vez, en un nuevo esquema de relaciones en el ejercicio del gobierno del territorio. A saber: a) La generación de una nueva relación entre el Estado Nacional y las administraciones subregionales y municipales en que éstas últimas son los principales actores del desarrollo; b) Los procesos de integración regional que exigen, a su vez, que la planificación del desarrollo se desarrolle bajo parámetros distintos y más amplios; c) Un mundo más global que genera lo que se ha dado en llamar una nueva geografía de poder en que la competitividad viene ligada a cuestiones territoriales y en que el incremento de la competencia se produce entre territorios (no necesariamente naciones), y especialmente entre sus puntos nodales: las ciudades.<sup>7</sup>

Por ello, en esta nueva etapa en las que la economía global se materializa en una red transfronteriza de regiones y ciudades estratégicas y en las que se integran no solo grandes ciudades, sino, también, ciudades medias, el escenario político tiene nuevos actores, a partir de las regiones y las ciudades<sup>8</sup>. Y esto nos debiera llevar, de forma obligada y en una reflexión pausada, a la necesidad de replantear las relaciones tradicionales entre el Estado-Nación y las unidades subestatales que se manifiesta en varios sentidos: el primero de ellos, ya clásico y suficientemente analizado por la doctrina científica, que consiste en el natural desbordamiento del primero que ha impulsado de forma creciente, bien es cierto que no sin retrocesos también, los procesos de descentralización del ejercicio del poder (con pérdidas de soberanía instrumental en marcos más amplios y con una crisis en su gestión pública en el interior que le priva de asignar eficiente y equitativamente sus recursos); en segundo término, la aparición de nuevos actores públicos y privados que obligan a replantear las funciones de intervención y toma de decisiones tradicionales; por último, y en tercer lugar, con una ampliación de las funciones tradicionales de los entes locales que ya no tienen un horizonte prefijado de antemano limitado al estrecho margen establecido en el sistema español por las leyes estatales y autonómicas (más ahora tras la reforma local de 2013), sino que han de constituirse en actores de su propio desarrollo generando estrategias

---

<sup>7</sup> Véase al respecto el trabajo de DEL HUERTO ROMERO, M. MADOREY, O. "Ciudades y Regiones frente a las transformaciones globales", *GAPP*, nº 10, 1997, págs 115 y ss.

<sup>8</sup> BORJA. J., La internacionalización de las ciudades, en *Revista Córdoba, Ciudad y desarrollo*, nº 9.

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

de desarrollo y promoción económica local tendentes a proyectarse externamente y generar ventajas competitivas territoriales.

De esta forma, y esto es algo en que todos los análisis comparados coinciden, la competitividad internacional de un país va a estar determinada en gran medida por la productividad y la capacidad de innovación de sus áreas de aglomeración económica. Las áreas urbanas funcionan así como centros de alto rendimiento económico que determinan que la globalización no implique una pérdida del papel de lo local que, por el contrario, se ve fortalecido en la medida en que se potencia la integración territorial de actividades y en que las ciudades son parte de un sistema de centros que compiten por la radicación de factores económicos<sup>9</sup>.

Las ciudades, de este modo, han de competir, al menos, en tres dimensiones diferentes generando para ello infraestructura urbana y social:

- a) La competencia por el potencial productivo: es decir mejorar su posición competitiva dentro de la división internacional del trabajo por medio del fomento a la radicación o expansión de complejos productivos o de empresas fuertes y competitivas en el ámbito internacional.
- b) La competencia por el potencial de consumo: las ciudades –y los municipios menores dentro de áreas metropolitanas- intentan mejorar su competitividad atrayendo a estratos de alto poder adquisitivo y, por ello, con mayor capacidad de compra.
- c) La competencia por las funciones de conducción económica: es decir, mejorando su competitividad por medio del asentamiento de las funciones económicas y políticas claves tales como: 1) desarrollo de una infraestructura de comunicación y transportes adecuada; 2) ampliación de la oferta disponible de suelo y edificios adecuados para las instalaciones productivas.

En resumen, y como han puesto de manifiesto MAGRE y BERTHANA, estamos ante un "nuevo localismo" en el que las instituciones locales se refuerzan, con un contenido político y no meramente administrativo, por variados motivos: por la capacidad demostrada por los municipios para hacer frente a los procesos de mundialización; por la importancia de la identidad cultural de lo que es local en estos procesos; y, por último,

---

<sup>9</sup> En torno al papel de las ciudades en la globalización puede consultarse el trabajo de SASSEN, S. (1998), *“Las ciudades en la economía global”*, Editores ROJAS y DAUGHTERS, BID, Washington.

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

indican los citados autores, por las posibilidades de desarrollar procesos de índole democratizadora a través de la participación activa de los ciudadanos<sup>10</sup>.

Elementos a los que hay que unir, como ha señalado RAMIÓ, que nos encontramos frente a un importante proceso de cambio - similar en importancia al que se experimentó en los años veinte del siglo pasado cuando el sector público en España se multiplicó por tres apostando por la intervención económica o en los años ochenta cuando el sector público se duplicó al diseñarse un Estado del bienestar descentralizado a nivel político y administrativo - gradual pero muy relevante que consiste en la acomodación institucional y de gestión de nuestras Administraciones públicas, inspirado por la denominada "Nueva Gestión Pública", a un modelo de Estado del Bienestar condicionado por unos limitados recursos económicos<sup>11</sup>.

Pero aún en la actualidad, y precisamente en tiempos de crisis económica, las ciudades han ganado protagonismo como actores políticos y en los municipios, que es donde se hace visible las consecuencias del desempleo y los recortes de gasto público, pero es también donde precisamente existe margen para impulsar políticas públicas, más allá de los intentos normativos por reducir sus capacidades, que hagan frente a dicha situación<sup>12</sup>.

Este cúmulo de circunstancias, que finalmente habrían de repercutir en las decisiones que se adopten y que, no me cabe duda, habrían de transformar los parámetros de acción y decisión en que se desenvuelven nuestros Gobiernos locales, nos introducen en la necesidad de una nueva Gobernanza local que ALLI ARANGUREN ha caracterizado en una serie de elementos presentes en ésta y a la que los gobiernos locales han de dar respuesta: a) un escenario de muchos participantes en que los problemas colectivos sólo pueden ser resueltos por los poderes públicos con la cooperación de otros protagonistas por medio de fórmulas de participación, colaboración, mediación, arbitraje y autorregulación que hacen más eficaz y legítima la acción pública<sup>13</sup>; b) regulación por regla formales e informales que han sido elaboradas

---

<sup>10</sup> MAGRE FERRAN, J. y BERTRANA HORTA, X., "El Alcalde como líder político y ejecutivo en los países de la Unión Europea", *Revista de Estudios Locales*, número extraordinario, julio 2003, pág. 69, con cita de NAVARRO, C. (1998), "Límites al nuevo localismo: Gobierno municipal de las democracias occidentales en perspectiva comparada", *Revista de Estudios Políticos*, nº 100.

<sup>11</sup> RAMIO, C. (2003), "Diagnóstico y propuestas sobre la innovación institucional y de gestión de las Administraciones Locales", *Revista de Estudios Locales*, número extraordinario, julio, pág. 127.

<sup>12</sup> ROMERO, Joan (2015), "Democracia, Políticas Públicas y Gobierno Local ante el nuevo ciclo político", *Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local*. Universidad de Valencia, pp. 17-41

<sup>13</sup> De imprescindible lectura el trabajo de PASCUAL, J.M. (2015), "Los Ayuntamientos y la nueva gobernanza democrática" *Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local*. Universidad de Valencia, pp. 95-112.

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

de modo participativo por los implicados en su posterior aplicación y evaluación, que la dotan de legalidad; c) utilización de las estructuras sociales, de las redes de cooperación y los mecanismos de mercado y del management para la mayor eficacia de la gestión; d) funcionamiento con lógica de medios-fines, aportaciones-resultados, eficacia y eficiencia, y con otras más fundadas en los valores de la ética democrática, como la transparencia, la integridad, la honestidad, la responsabilidad, la confianza social, la igualdad, etc.; toma de decisiones políticas por agentes políticos y en marcos políticos, no solamente por gestores y tecnócratas<sup>14</sup>.

Y la articulación de esta nueva gobernanza que necesitan nuestros territorios, y por las exigencias de cooperación que comporta, nos llevan inexcusablemente a la reflexión sobre la estructura municipal y si la ordenación de ésta se corresponde, asimismo, con esos nuevos retos que se plantean. Me refiero concretamente a la enorme heterogeneidad y al elevado número de entidades locales en nuestro país, y con ello a 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<sup>15</sup>. Y respecto de la que es difícil, podría decirse que imposible, aplicar las consideraciones que se han realizado en los

---

<sup>14</sup> ALLI ARANGUREN, J. (2003), "La gobernanza local", Revista de Estudios de Administración Local, nº 291, pág. 67.

<sup>15</sup> "Es interesante resaltar como ha puesto de relieve RODRIGUEZ ALVAREZ, J.M. (2010), "Estructura institucional y organización territorial local en España: fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes", *Política y Sociedad* nº 47/3, que "España es, esencialmente, una sociedad muy urbana radicada en un territorio mayoritariamente rural. Las concentraciones urbanas contrastan con enormes espacios casi desérticos en términos demográficos, y, con la excepción del islote de Madrid, sólo en las Comunidades Autónomas costeras (y en algunos casos sólo en sus zonas costeras) encontramos algo que pueda llamarse una densa red urbana de ciudades grandes y medias y de pueblos significativos, como ocurre, por ejemplo, en Cataluña, la Comunidad Valenciana, Andalucía, el País Vasco o Asturias".

Y sigue explicando el autor que "Por otra parte, esta realidad es, al menos parcialmente, fruto del desequilibrado modelo de desarrollo económico y territorial implantado en España a partir del Plan de Estabilización de 1958, y consolidado en el tardofranquismo, para ser frenado y prácticamente eliminado sólo con la consolidación del modelo del Estado autonómico y las nuevas políticas públicas desarrolladas por las Comunidades Autónomas en los ámbitos territorial y económico. Aquel modelo supuso, de hecho, el abandono y la emigración en amplias zonas rurales, que no conocieron políticas de fortalecimiento de los municipios "cabeceras" de las comarcas o áreas naturales, lo que habría supuesto al menos un serio intento de articulación del mundo rural sobre modelos sostenibles. De forma paralela, se produjo una emigración masiva hacia un reducido número de ciudades y hacia las franjas costeras, donde el turismo actuaba de motor principal del desarrollo económico, originándose una situación absolutamente desequilibrada que marca el sistema de español de asentamientos de población de forma definitiva".

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

párrafos anteriores. Inclusive es muy arriesgado poder afirmar en estos casos los rasgos que pueden caracterizar y justifica una esfera de gobierno<sup>16</sup>.

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 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<sup>17</sup>.

Conviven en nuestro sistema local, por ello, 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 -perviven o malviven si se quiere llamarlo así- 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,

---

<sup>16</sup> Véase, en torno a este punto, la opinión de PARADA VAZQUEZ, R., en el volumen colectivo ya citado “Problemas actuales...”, págs. 63 y ss.

<sup>17</sup> DROMI, R. (2003), “La vida local y los límites naturales de la globalización”, Revista de Estudios de Administración Local, nº 291, pág. 322 y ss. Indica dicho autor que en las macrociudades falta de todo y las macro se caracterizan por ser cárceles de acero y vidrio que monopolizan el poder a un costo de contaminación, de inseguridad y stress que no es fácil para el hombre dominar a esta altura de la definición del perímetro ideal de la ciudad. Por ello, de un lado, las pequeñas ciudades se agrupan en mancomunidades y las grandes ciudades se dividen en distritos, barrios, etc...



# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

metropolitanos, etc.) que exigen un enfoque diferente respecto de sus competencias, capacidades y recursos porque diferentes, sencillamente, son sus circunstancias. Y todo ello aún cuando nuestro régimen local se ha caracterizado tradicionalmente por el principio de uniformismo y éste comienza a presentar sus déficit<sup>18</sup>.

Añádase a ello que los procesos urbanos y territoriales en marcha ponen en crisis una organización basada, en forma exclusiva, en los límites administrativos de carácter territorial –cuestión de otro lado que en lo que respecta a la articulación supramunicipal y el papel de la provincia es aún un cuestión no resuelta- y es preciso conjugar dicha fórmula tradicional con los límites funcionales que se presentan tanto en cuanto a la prestación de los servicios municipales como en la estrategia de desarrollo a que se ha hecho anteriormente referencia.

Abundando en la complejidad que presenta el mundo local de hoy se pueden subrayar otras circunstancias derivadas de esta última reflexión que han de estar en la base de cualquier discusión o propuesta que pretenda abordar con soluciones realistas los retos que presenta la adecuada estructuración del Gobierno del territorio, a saber: la existencia de realidades urbanas integradas por varios términos municipales y que crean una problemática urbana común; las infraestructuras de transporte terrestre que facilitan la movilidad y la residencia en lugares distintos; las dinámicas ambientales derivadas de la existencia de espacios naturales y que exigen un tratamiento conjunto más allá de los límites municipales o provinciales; las nuevas necesidades que la sociedad en materia de ocio y consumo plantea; o, por poner un último ejemplo, las necesidades asimétricas en relación a su dimensión geográfica y humana que plantean la prestación de ciertos servicios públicos (agua, residuos, transportes, etc.)

En suma, y como ha destacado algún autor<sup>19</sup>, complejidad creciente (social, económica, normativa, funcional, etc...) y demandas en la prestación de servicios que ha de tener su necesario reflejo en la formas de organización administrativa y en las formas de articular nuestro gobierno y nuestra burocracia local.

---

<sup>18</sup> Véase, en torno a este punto, FONT I LLOVET, T. (2000), “La evolución del gobierno local en España: de los nuevos principios a la geometría variable”, *Anuario de Gobierno Local 1999/2000*, Marcial Pons, y en el que se reclama que se atienda a la diversidad que presentan los gobiernos locales en la actualidad. Téngase presente el tradicional mapa local español de carácter uniforme, basado en el modelo francés desde el S. XIX, que introdujo por vez primera un modelo específico para las grandes ciudades en 2003, teniendo en cuenta la complejidad de su gobierno y su contexto de gobernanza. También, y junto al régimen de concejo abierto para pequeños municipios, las dos principales ciudades españolas -Madrid y Barcelona- disponen de leyes especiales aprobadas por las Cortes Generales en 2006 disfrutan de un régimen especial.

<sup>19</sup> RODRÍGUEZ ALVAREZ, J.M. (1999), “La política de selección de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional”, *GAPP* nº 16, págs. 133 y ss.

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Es preciso, y ya adelanto una primera conclusión, y si como parece no es posible abordar una racionalización más decidida del mapa municipal dada la tradicional y enraizada tradición española, deslindar de forma precisa 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, como veremos, ha sido la última solución propugnada, bien que con graves carencias, a finales de 2013 por la reforma llevada a cabo en el régimen local español<sup>20</sup>.

## 2.- ¿Se ha planteado correctamente el debate sobre el gobierno local en España?

El debate sobre la estructura y articulación de nuestro régimen local, que ha trascendido mediáticamente solo de forma parcial<sup>21</sup>, es en realidad una más de las asignaturas pendientes de nuestro sistema constitucional en lo que se refiere a la organización territorial del Estado. Pero no subestimemos este asunto. Que sea una más no quiere decir que de la correcta articulación de esta pieza basal del sistema de Administraciones públicas no se desprenda el adecuado funcionamiento del sistema democrático. Sobre todo de aquella parte del sistema que afecta muy directamente a las personas.

Ciertamente la discusión sobre la viabilidad de la planta local española no es nueva<sup>22</sup>. Bien es verdad que ha sido la crisis económica, a partir de 2008, quien ha espoleado

---

<sup>20</sup> En el mismo sentido puede verse el trabajo de MORILLO-VELARDE PEREZ, J.I. (2003), "Ante la reforma del Régimen Local", *Revista de Estudios de Administración Local*, nº 291, pág. 738 y 747 y ss..

<sup>21</sup> Y dejando en el camino algunas de las cuestiones que precisamente motivaron su impacto en los medios de comunicación como lo era, a título de ejemplo, la reducción de cargos representativos con una modificación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General que se ha visto sustituida- creo y al futuro me remito que con un eventual mayor gasto del que actualmente se tiene- por una limitación a los electos que pueden percibir retribuciones y del personal eventual.

<sup>22</sup> Puede consultarse, en torno a este punto, un trabajo realizado al inicio de nuestro ciclo local democrático de FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R. (1987) *Entre el Derecho y la política (escritos dispersos de un jurista independiente)*, Abella, Madrid, 1987, p. 23 quien alude a la "farsa de más de 8.000 Administraciones". Más severo se muestra aún CALONGE VELAZQUEZ, A. (2001), *Revista Española de Administración Local*, nº 285, p. 136 y 137 quien expone que estos municipios "no cumplen con la doble razón de ser de este tipo de Entidades: democrática, en tanto que son el cauce inmediato de participación de los ciudadanos y precisamente en aquellos asuntos que más directamente conciernen a la vida diaria; y de eficacia administrativa, en tanto que son el ámbito de prestación de los servicios públicos condicionantes y determinantes de dicha calidad de vida. En definitiva, ante municipios en los que el principio de autonomía

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

---

proclamado constitucionalmente no deja de ser una quimera irrealizable por la escasez de medios materiales y personales con que cuentan para cumplir las funciones que tienen encomendadas. La autonomía municipal, a pesar de su reconocimiento y garantía constitucional, sólo puede ser ejercitada —o, si se quiere, disfrutada— por unos pocos municipios; a los demás, el «peso de la púrpura» no les permite sostenerse en pie”.

SANTIAGO IGLESIAS, D. “El debate sobre el redimensionamiento del mapa municipal español” *Iuris Tantum*, nº 24, 2013, pág. 375 ha expuesto basándose en los trabajos de FERNANDO ALBI, *La crisis del municipalismo*, IEAL, Madrid, 1966, págs. 269-293 y “Las derivaciones inmediatas de la crisis del municipalismo”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, Número 150, págs. 801-869, de forma acertada, las distintas posiciones que, con carácter previo a la Constitución de 1978 se habían manifestado. Dice así:

“Aquellos que se mostraban contrarios a la reforma del mapa municipal proponían los siguientes remedios para resolver la grave situación que acuciaba a los pequeños Municipios: la intermunicipalización y la comarcalización. Así, para ellos, una posible solución era la intermunicipalización, consistente en la asociación voluntaria de Municipios para determinadas finalidades, con sujeción a las bases establecidas por estos. En la misma línea, la segunda de las soluciones que se ofrecía, la comarcalización, parte de la consideración de la comarca — entidad local que agrupa Municipios limítrofes vinculados por características e intereses comunes, y que gestiona servicios y actividades de ámbito supramunicipal y coopera con los Municipios que la integran — como el medio más adecuado para subsanar las carencias de los pequeños Municipios. Por otra parte, aquellos que propugnaban la necesidad de reformar el mapa municipal entendían que la solución debía pasar, necesariamente, por la supresión de Municipios. Esta opción, que contaba con un gran respaldo doctrinal y político, se basaba en la consideración de los Municipios no como un fin en sí mismos, sino como un medio para satisfacer los intereses de una comunidad y, en consecuencia, de no ser éstos, por su tamaño, capaces de cumplir dicha función prestando los servicios públicos de forma eficaz y eficiente, debían anexionarse. Tal y como señala ALBI, «La Dirección General de Administración Local formuló consulta, sobre estos particulares, a los Presidentes de Diputación, Alcaldes de capitales de Provincia y Procuradores en Cortes, y de las 53 contestaciones recibidas ocho se pronunciaban por la subsistencia y 45 por la supresión: 16 para los que no superasen mínimos demográficos que oscilaban entre los 500 y los 4000 habitantes, y 29 con referencia a los Municipios sin recursos suficientes para cumplir sus obligaciones mínimas. A ello hay que añadir las conclusiones de la Asamblea Nacional de Representantes de Ayuntamiento y Diputaciones, celebrada en Madrid en 1959, que postulaban la eliminación de aquellos Municipios con menos de 500 habitantes que no contaran con recursos propios bastantes para atender dichas obligaciones, que el ponente de la Asamblea estimaba que eran los que tenían ingresos menores de cien mil pesetas». Sin embargo, a pesar de contar con numerosos defensores, el rechazo que esta posibilidad suscitaba en las poblaciones afectadas, determinó su escaso éxito, limitado, esencialmente, a las agregaciones llevadas a cabo durante el periodo franquista. Como solución intermedia, JORDANA DE POZAS propuso la idea del Municipio compuesto, si bien, ésta nunca llegó a ponerse en práctica. Este autor señaló que «después de muchos estudios y polémicas parece prevalecer la idea de que es absolutamente necesario basar la organización administrativa en un Municipio fuerte y capaz, pero también que no sería conveniente lograrlo mediante la supresión de los actuales e insuficientes pequeños Municipios. Descartada por la experiencia negativa de casi medio siglo la solución de las Mancomunidades o agrupaciones voluntarias, entiendo que el mejor medio de armonizar la subsistencia embrionaria de los actuales pequeños Municipios con la necesidad de cimentar el edificio administrativo sobre Municipios fuertes y eficaces conduciría a estas dos operaciones: reducir los pequeños Municipios en cuestión a una categoría que podría recibir el nombre de Concejo, y reservar el nombre de Municipio para la entidad compuesta formada por la agrupación de una pluralidad de Concejos entre sí o con una población de mayor

WPS RI-SHUR, nº4, 2016, vol.1, ISSN: 2387-1768

**NÚMERO MONOGRÁFICO SOBRE GOBERNANZA URBANA/SPECIAL ISSUE ON GOVERNANCE**

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

ese debate que en realidad hunde sus raíces en el propio surgimiento del moderno régimen local español y que ha tenido su expresión en prácticamente todo el ámbito europeo con distintas estrategias y enfoques<sup>23</sup>.

Lo cierto es que, más allá de la necesaria reforma de nuestra planta local que ya adelanto juzgo necesaria por las razones expresadas al principio de este trabajo, y que creo puede ser con carácter general pacíficamente compartido siempre que existan razones suficientes, que ese debate se plantee como consecuencia de la crisis económica si bien es comprensible dada la experiencia que otros países de nuestro entorno han vivido con la denominada “crisis de la deuda”, no deja de resultar paradójico a la vista de los datos que ofrecía en ese momento la propia distribución de la deuda pública en los distintos niveles de gobierno. Y es que, como puso de manifiesto

---

importancia. No se trata de las actuales Entidades locales menores, nombre desafortunado que convendría suprimir, sino de auténticas entidades primarias, semejantes a la feligresía portuguesa o a la parroquia rural de Inglaterra, con una organización elemental y una competencia reducida a su capacidad real y a sus medios personales y económicos. [...] el resultado deseable de la operación sería el de que los 9.199 Municipios existentes en 1960 quedaran reducidos a menos de la mitad con una cifra mínima normal de unos cuatro mil habitantes». En los primeros años de la democracia, se planteó, de nuevo, la posibilidad de recurrir a la comarcalización, mecanismo que permitiría solucionar los problemas derivados de la excesiva fragmentación de los Municipios sin recurrir a la supresión de los mismos, que gozaba de tan poca popularidad. No obstante, tal y como señala, COSCULLUELA MONTANER, la comarcalización de los pequeños Municipios no es una solución viable hoy en día, dados los límites derivados del artículo 42 de la LBRL”.

<sup>23</sup> ARENILLA SAEZ, M. (2012) “El pequeño municipio: núcleo democrático vs. prestación de servicios” en Documento Técnico *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en el Estado Autonomo*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, pág. 186, expone que a nivel europeo, algunos países como, entre otros, Alemania, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Italia, Suecia o Francia, han promovido políticas dirigidas a la supresión y fusión de sus entidades locales, con diferentes resultados. Se pueden constatar dos estrategias diferenciadas de fusión de las entidades locales en Europa. La primera es la denominada “estrategia del norte de Europa”, en la que se incluyen países como Suecia, Alemania o Dinamarca. En estos países el proceso de unificación de las entidades locales se estableció de una forma obligatoria, ofreciendo a los municipios incentivos financieros (denominados “bonos matrimoniales”) para que aceptasen la reforma territorial.

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

En torno a los sistemas de gobierno local en Europa hay varios estudios de interés. Puede verse, a este respecto y entre otros, el Libro *Crisis Económica y reforma del régimen local*, CONSCULLUELA MONTANER, L y MEDINA ALCOZ, L., Parte V; VELASCO CABALLERO, F. (2010), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona; y, por último, MORENO MOLINA, A. (2012), *Local government in the member states of de European Unión: a comparative legal perspective*, INAP, Madrid, 2012.

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

JIMENEZ ASENSIO, la deuda pública municipal ofrecía un porcentaje muy pequeño sobre el conjunto de la deuda del sector público (en el año 2011 la deuda de las corporaciones locales estuvo por debajo del 5% del total de la deuda pública), mientras que las desviaciones de déficit público derivadas del gasto local eran realmente insignificantes sobre el total del sector público<sup>24</sup>. Difícilmente, pues, se les podía achacar a los municipios, y muy especialmente a los pequeños municipios<sup>25</sup>, la responsabilidad de la abultada deuda pública por lo que, sin perjuicio de que sea precisa una reordenación del mapa local, parece que la solución a este problema deberá discurrir por otras direcciones<sup>26</sup>.

Y es que otras razones de mayor peso debieran haber motivado el mismo como se ha expuesto al principio de este trabajo y, por sobre todo<sup>27</sup>, debieran orientar las eventuales soluciones. Estabilidad presupuestaria si ya que no podemos olvidar la importante reforma constitucional, pero también otros objetivos como pudieran ser más democracia, más eficacia y mayor rendimiento institucional de nuestro sistema local en los contextos ya apuntados con anterioridad<sup>28</sup>.

Pero, como digo, el debate no es nuevo, aunque en su etapa final se pueden identificar claramente dos periodos con orientaciones radicalmente distintas. Uno, anterior a la crisis económica, 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

---

<sup>24</sup> JIMENEZ ASENSIO, R. (2012). "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*, Fundación Democracia y Gobierno Local, op.cit., para quien, por tanto, no se puede pretender convertir al municipalismo, al siempre olvidado y ninguneado municipio, en el "chivo expiatorio" de un déficit público descontrolado (al que, como se ha dicho, apenas ha contribuido), Ello no es óbice para que, efectivamente, haya que reordenar muchas cosas en el espacio local de Gobierno, pues, dado que se trata de una realidad de geometría variable, ofrece ejemplos de buen gobierno (o de buena gestión de los servicios públicos) junto con otros de gestión ineficiente (e, incluso, devastadora) de los recursos públicos.

<sup>25</sup> El Informe nº 931 del Tribunal de Cuentas recuerda que el mayor endeudamiento que acontece en la esfera local corresponde a grandes municipios mayores de 50.000 habitantes, Diputaciones Provinciales y Consejos y Cabildos Insulares. No precisamente son los pequeños municipios los responsables.

<sup>26</sup> Véase en este punto el trabajo "La urgente reforma del sector público", publicado en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 31, 2012 por la Sociedad de Estudios de Derecho Administrativo.

<sup>27</sup> EMBID IRUJO, A. (2012), "Reforma de la planta municipal y prestación de servicios locales", en *Cuadernos de Derecho Local*, sin embargo, ha indicado que realmente, y en primer lugar, se habría de resolver sobre los servicios que deben ser prestados por el nivel municipal y, en segundo lugar y una vez respondida la anterior pregunta, sobre las formas en que ello debería tener lugar (pág. 115).

<sup>28</sup> Así se puso de manifiesto en el Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Véase Font i Llovet, T., "La reforma...", op. cit., pág.12.

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

de régimen local 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<sup>29</sup>. Y una posterior, como consecuencia de la crisis económica, en que el debate se sitúa en otros términos y se ha planteado desde una perspectiva diferente, es decir, como reducir el gasto público y frenar el para algunos derroches municipales, evitando las duplicidades en la gestión de los distintos servicios. Es en este momento, cuando se habla de supresión de gobiernos locales, reducción de cargos representativos y personal eventual, competencias impropias, etc.<sup>30</sup> Todo esto, que alentó el debate en esta segunda fase, se ha quedado en gran medida en el camino. Aunque no todo. De forma más acentuada ha pasado a un segundo plano todo lo que se refiere al número y coste de nuestra dirigencia política local.

Lamentablemente éstas dos visiones, pretensión autonómica de ampliación de competencias y reducción del déficit público, han sido las espigas para los distintos intentos de reordenar el régimen local y no, como ha denunciado con sumo acierto a mi juicio PAREJO ALFONSO, que sea la articulación de esa pieza basal de la arquitectura del Estado la que exige consideraciones más allá de las que impulsan la reforma en curso<sup>31</sup>.

El resultado final de ese proceso ha sido un texto definitivamente aprobado antes de finalizar 2013, como se ha dicho precedido de numerosos borradores que han ido

---

<sup>29</sup> VELASCO CABALLERO, F. (2008), "Reformas en el Derecho Local: qué y quien", Anuario de Derecho Municipal, nº 2, exponía en ese momento que en 2008 se habían iniciado varias vías de reforma del Derecho local, tanto en las Comunidades Autónomas como en el Estado. Las propuestas de reforma se desarrollan en un nuevo contexto competencial, el marcado por los nuevos Estatutos de Autonomía de 2006-2007, que reparten el "régimen local" entre el Estado y las Comunidades Autónomas no sólo con la técnica bases-desarrollo (como hasta ahora) sino también con el reconocimiento de algunas materias de competencia exclusiva autonómica.

Ese debate y esas propuestas parecen, al menos tras las SSTC 31/2010, 132/2012 y 103/2013 que mantienen sin fisuras el carácter bifronte del régimen local y las competencias del Estado a través de la legislación básica para ordenar éste, que han quedado un tanto desdibujadas por la doctrina del tribunal constitucional.

<sup>30</sup> Cuenta muy bien los distintos hitos de este debate, con los distintos estudios realizados y propuestas efectuadas por distintos organismos institucionales y asociaciones empresariales hasta culminar en el documento del INAP de 25 de mayo de 2012, en torno a la modificación del sistema competencial de los gobiernos locales, 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*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, pags. 17 y siguientes

<sup>31</sup> PAREJO ALFONSO, L. (2012), Crisis financiera estatal, racionalización de la Administración local y desarrollo de la garantía de la autonomía local: comentarios de urgencia, Cuadernos de Derecho Local, nº 30, 2012.

## WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

tejiendo y destejiendo soluciones aun cuando no se haya cambiado sustancialmente de orientación en su filosofía, que parte de dos premisas que también lucen en la ya citada 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; 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 juzgaba sobredimensionada, garantizando su sostenibilidad financiera sin acudir a la supresión forzosa de municipios como se ha realizado en otros países de nuestro entorno con similares problemas económicos. De nuevo, pues, y como se hizo en el pasado se han adoptado soluciones a futuro, ciertamente endureciendo los requisitos para la creación de nuevos municipios, pero no abordando la necesaria racionalidad de la planta actual (si dejamos a salvo un pío deseo de que se produzcan fusiones voluntarias mediante un sistema de incentivos que, a la vista de lo que acontece tras casi dos años de entrada en vigor de la norma –se han creado nuevos municipios en el transcurso de este tiempo-, ninguna solución ha ofrecido).

Se han de resaltar también dos notas. La primera, que el texto finalmente aprobado dista notablemente en las técnicas y procedimientos utilizados – algunos claramente enrevesados- de los primeros textos que se conocieron, aunque a mi juicio no ha variado su rumbo. El resultado final, sin perjuicio de sus luces en determinados aspectos que las tiene, es un texto que incide en problemas siempre presentes en la historia de nuestro régimen local constitucional que no nos será posible abordar en este trabajo como la uniformidad o variedad del régimen local o el carácter político o meramente administrativo de los entes locales. Mucho me temo que sin resolverlos decididamente. La segunda que, como tristemente nos estamos acostumbrando, esto se hace, con legitimidad democrática ciertamente, pero sin consenso alguno con el resto de las fuerzas políticas y sociales que prácticamente y de forma mayoritaria se han opuesto a dicha operación de incierto futuro por dicha razón.

Por último, se ha de hacer referencia puntual también al fundamento constitucional que apoya la propuesta y que son reveladoras de algunas de las soluciones que a la reordenación del sistema competencial aporta la reforma. De esta forma, se cita el artículo 149.1.18 CE, precepto en el que se ha basado tradicionalmente la legislación estatal de régimen local -no sin discusión doctrinal y política sobre el alcance de dicho

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

título competencial<sup>32</sup>-, pero sobre todo se menciona el más revelador recogido en el artículo 149.1.14, sobre Hacienda general y Deuda del Estado, que le permite, a juicio de los proponentes, incidir en el régimen jurídico de las instituciones públicas en aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas o a adoptar medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las Corporaciones Locales, pero también cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el artículo 142 de la Constitución, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocida en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución.

El problema, como también veremos, es hasta donde se permite esa incidencia y con qué alcance<sup>33</sup>, sin dejar de lado, como apuntamos, que la jurisprudencia constitucional hasta ahora recaída ha de verse bajo el nuevo prisma que ahora aporta el artículo 135 de la Constitución que creo será decisivo a la hora de determinar la constitucionalidad o no del texto si finalmente éste es recurrido ante el tribunal constitucional, al menos a lo que hace a las dudas de constitucionalidad que se planteen respecto del respeto del mismo al principio de autonomía local<sup>34</sup>.

El resultado final, desigual ya que como hemos apuntado podrían compartirse algunas de las propuestas esbozadas, es un texto legal que consagrará un nivel de gobierno y administración local que dista en cierta medida de la imagen, consolidada tras treinta

---

<sup>32</sup> De esta forma, JIMENEZ ASENSIO, R., "Estudio introductorio...", op. cit., pág. 52 ha puesto de relieve que "conforme ha ido determinando la jurisprudencia constitucional (por todas, SSTC 214/1989 y 31/2010), el Estado en esta materia dispone de la competencia de "bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas", que, en el ámbito que nos ocupa, solo le habilita para dictar normas básicas que regulen "los principios competenciales" aplicables a las entidades locales, pero no para establecer una regulación detallada y exhaustiva de las competencias que deben tener los municipios, pues si así se hiciera esa operación no tendría correcto encaje constitucional, dado que en este caso se vulnerarían las competencias materiales que las comunidades autónomas tienen reconocidas en sus propios Estatutos.

<sup>33</sup> Para VELASCO CABALLERO, F. (2012), "Competencias para la reforma de la planta municipal", *Cuadernos de Derecho Local*, nº 29, la competencia exclusiva estatal sobre "Hacienda general" debe ser interpretada de forma estricta en materia local, para evitar así un posible vaciamiento de la competencia autonómica sobre "régimen local" (STC 233/1999, FJ 4).

<sup>34</sup> Y es que, en su dicción final, las dudas sobre su constitucionalidad van a pivotar seguramente en mayor medida en su respeto al orden constitucional de distribución de competencias entre Estado y CCAA que en el respeto a la autonomía local constitucionalmente garantizada. Así lo pone de relieve VELASCO CABALLERO, F., "Reforma de la Administración local: una nueva distribución territorial del poder", en el libro colectivo *La reforma del sector público*, (Director) CASTILLO BLANCO, F., Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 2014.



# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

años de gobiernos municipales democráticos<sup>35</sup>, que la ciudadanía española tiene del papel y la función a desarrollar por las autoridades municipales, por todas las autoridades municipales, intentando atribuir bien que de forma enrevesada a un escalón de este sistema de gobierno local, las diputaciones provinciales con una representación electoral indirecta y un más que discutible rendimiento institucional<sup>36</sup>, un papel estelar en la construcción territorial del espacio local. Al menos del espacio local que se desenvuelve en el mundo rural<sup>37</sup>.

### 3.- Supramunicipalidad y planta local: las principales alternativas propuestas

Partamos de algunos datos que no por repetidos no son necesarios de tener en cuenta para abordar con perspectiva este debate al afectar muy especialmente a los pequeños municipios. Lo cierto es que España cuenta con 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. Quiere decirse con ello, y junto a ese dato sobre el tamaño y las consiguientemente reducidas capacidades de nuestros municipios<sup>38</sup>, que la reforma emprendida podría afectar muy especialmente

---

<sup>35</sup> No me refiero con la imagen a una concepción ligada a la reconocibilidad que preserva la garantía institucional de la Autonomía local, sino a la economía de funcionamiento del sistema de prestación de servicios a los ciudadanos y al papel que cada ente que integra el nivel local desempeña respecto de éstos.

<sup>36</sup> Elemento éste que no se ha abordado, pero que es uno en los que más se ha insistido por parte de un importante sector de la doctrina. Véase BERNADI I GIL, X. y GALÁN GALÁN, A. (2012), *El debate actual sobre las diputaciones provinciales: un análisis de las últimas propuestas electorales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid. El Dictamen del Consejo de Estado sobre el Proyecto de Ley también incide en este aspecto. RODRIGUEZ ALVAREZ, J.M., op. cit., es especialmente crítico con éstas y, con acierto a mi juicio, expone que: ¿Por qué sobrevive, pues, este cuarto nivel administrativo en España? Simplemente y, sobre todo, porque es un formidable aparcamiento político, que permite colocar a más de mil diputados provinciales, más su aparato de asesores, secretarías, personal auxiliar, etcétera. Y que genera el correspondiente gasto de funcionamiento. Cuando un político local desea una carrera ascendente y sus apoyos no llegan más lejos, o se le está “rodando” para esa carrera, la Diputación es una etapa muy frecuente. Cuando un político autonómico pierde fuelle, la Diputación es una posición de consolación para que la carrera descendente no sea tan dura.

No se trata, obviamente, de que las Diputaciones no hagan cosas, incluso cosas necesarias. La pregunta es si esas cosas no se pueden hacer perfectamente por las Comunidades Autónomas -como lo demuestran sobradamente las Comunidades Uniprovinciales- ahorrando estos aparatos político-administrativos que no sirven para otra cosa, y que responde esencialmente a una lógica política y no de servicio. Y también si no es hora de plantearse una reforma del mapa municipal que permita una Administración local unitaria -de un solo nivel) y no dual (donde el segundo nivel, además, carece de facto de competencias propias sustantivas especificadas por la ley)”.

<sup>37</sup> La explicación del modelo finalmente resultante puede verse en ARENILLAS SAEZ, M. (2015), “Génesis y finalidad de la reforma local”, REALA nueva época, nº extraordinario, INAP, Madrid.

<sup>38</sup> ARENILLAS SAEZ, M., op. cit, aporta distintos datos de sumo interés. Así indica que en España existen un total de 8.116 municipios. La mayor parte de ellos, el 83,7%, cuentan con menos de 5.000 habitantes, y únicamente un 0,8% de los municipios superan los 100.000. Sin embargo, tan solo un 12,7% de los ciudadanos residen en alguno de los 6.796 municipios que cuentan con menos de 5.000 habitantes,

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

en materia competencial a más del 90 % de los municipios españoles, sobre todo de aquellos que no dispongan de unas cuentas públicas saneadas. No se trata pues de algo puntual, sino que afecta a la estructura del modelo hasta ahora conocido, aunque la reforma no pueda calificarse de integral.

Con estos datos sobre la mesa, el planteamiento que se realizó, al menos en una primera fase de este debate, era inequívoco, apriorístico sin datos suficientemente relevantes, y contundente: la actual planta municipal de España es ineficiente en términos económicos y, su optimización y racionalización<sup>39</sup>, aconsejaría fusionar

---

mientras que el 52,3% de los ciudadanos se concentran en alguno de los 145 municipios que superan los 100.000 habitantes.

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

<sup>39</sup> Y que al menos requiere una reflexión lo pone de relieve los datos del Tribunal de Cuentas en su Informe de Fiscalización del Sector Público Local del año 2011 donde puede leerse: "El coste medio por habitante de la prestación de los servicios mínimos, que según el artículo 26 de la LRRL deben prestar todos los ayuntamientos, ascendió a 423,09 euros en los 4.800 ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes de los que se ha dispuesto de información.

Dentro de este tramo de menos de 5.000 habitantes, resulta interesante diferenciar a su vez los ayuntamientos con población inferior a los 1.000 habitantes, que son el 70% del tramo, y que tuvieron un coste medio de 472,13 euros, mientras que en el 30% restante, el coste medio descendió a 311,55 euros por habitante.

Los ayuntamientos de los municipios de más de 5.000 habitantes deben prestar también los servicios de parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos. De la información de las cuentas rendidas por 657 ayuntamientos de municipios de población superior a 5.000 habitantes e inferior a 20.000, se desprende que el coste medio de prestación de servicios públicos se elevó a 358,07 euros por habitante, es decir, similar a los ayuntamientos del tramo inmediatamente inferior.

En los municipios con población superior a 20.000 habitantes e inferior a 50.000 se deben prestar además, los servicios de protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público. El coste medio de los 193 ayuntamientos de este tramo con cuentas rendidas fue de 381,53 euros por habitante, de nuevo muy similar a los dos tramos anteriores.

Por último, los ayuntamientos de municipios de población superior a 50.000 habitantes, deben prestar también los servicios de transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente. Las cuentas rendidas por 109 ayuntamientos de este último tramo, excluyendo Madrid y Barcelona, reflejaron un coste medio de prestación de servicios públicos de 403,84 euros.

La cuenta general del Ayuntamiento de Madrid recogió en el área de gasto 1 un coste por habitante de 690,87 euros y la de Barcelona de 761,70 euros.

Por tanto, los costes más elevados correspondieron a los Ayuntamientos más pequeños, los de menos de 1.000 habitantes. Para el resto de municipios, los costes por habitante derivados del área de gasto 1 fueron más bajos que para los más pequeños, y se fueron incrementando a medida que aumentaba la población. No obstante, en tanto en cuanto el incremento del coste es pequeño y los ayuntamientos de más población deben prestar mayor número de servicios, se puede concluir que el coste de la prestación de los servicios públicos de competencia municipal fue ligeramente inferior en los municipios de mayor población.

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

municipios lo que, junto a dotar a los municipios resultantes de mayor capacidad técnica y de gestión, permitiría eventualmente disminuir los gastos de este nivel de gobierno<sup>40</sup>.

La idea que subyacía a dicho planteamiento, en lo esencial, es que las economías de escala provenientes de esos procesos de reducción del número de entidades locales producirían una reducción del gasto público que se cifraba por el Gobierno, sin explicar muy bien cómo<sup>41</sup>, en varios miles de millones de euros<sup>42</sup>.

Desde luego, y creo que esto también será pacíficamente aceptado, también hay razones para que este proceso, de haberse abordado, se realizase sopesando otro conjunto de razones algunas ya apuntadas pero que, empezando por el principio democrático, y siguiendo con la cohesión social y territorial y la preservación del medio rural deberían de ser necesariamente también tenidas en cuenta<sup>43</sup>. Como ha puesto de relieve REBOLLO PUIG, creo que muy acertadamente, hay que poner en cuestión muchas de las razones que vienen avalando soluciones traumáticas de reestructuración de la planta local, a saber: que son caros e ineficientes, que la institución municipal y no la existencia de pequeños núcleos rurales es la causa del problema o que éstos, y no

---

<sup>40</sup> Opinión, por cierto, muy extendida en la doctrina. Véase a este respecto, proponiendo la reducción del mapa municipal, LÓPEZ RAMÓN, F. (2010), "Política contra la fragmentación del mapa municipal", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 313-314, p. 69-106 (p. 94 y ss.).

<sup>41</sup> Aunque datos recientemente conocidos pueden dar pistas sobre ello. Un estudio realizado por la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, cifra en 8.331 millones de euros en 2012, el monto gastado por los entes locales en servicios sociales, educación y sanidad. Competencias que la Ley de 2013, como es conocido, traslada a las Comunidades Autónomas invitando a que ésta realice una racionalización de los distintos servicios. Las previsiones de ahorro, a lo largo de los años, como consecuencia de la aplicación de la Ley pueden verse en el Plan Presupuestario del Reino de España de 2014 (15/10/2013) que contempla los ahorros como consecuencia de la gestión integrada de servicios, los trasposos competenciales, gasto impropio, etc...

<sup>42</sup> Es de resaltar que, como ha puesto de manifiesto BEL, G. (2011), "Servicios locales: tamaño, escala y gobernanza", en *Informe IEB sobre federalismo fiscal*, Institut d'Economia de Barcelona, p. 12 y ss. (p. 13). No siempre mejora la prestación de servicios municipales por la utilización del método de escala y criterios como la densidad se han de considerar también a estos efectos ya que, en algunos supuestos, pueden ser más decisivos que el anterior. Véase también M. FLUVIÀ, R. RIGALL I TORRENT y A. GARRIGA (2008), «Déficit en la provisión local de servicios públicos y tipología municipal», en *Revista de Economía Aplicada*, núm. 48, pp. 111 y ss. (p. 129) y HORTAS RICO, M. (2011), "Financiamiento municipal y crecimiento urbano disperso en España", Diputación de Barcelona, Barcelona.

<sup>43</sup> PAREJO ALFONSO, L. (2012), "Crisis financiera estatal, racionalización de la Administración local y desarrollo de la garantía de la autonomía local: comentarios de urgencia", *Cuadernos de Derecho Local*, nº 30, fué sido muy crítico con los borradores iniciales conocidos del Proyecto de Ley. A su juicio la reforma "se aborda ciertamente, aunque preferentemente en términos de reordenación de las competencias (sobre todo en el seno de la estructura dual de la Administración local necesaria), pero inserta su respuesta en el conjunto de una serie de medidas de corte financiero que por imprimir al texto su lógica (cual luce ya en la denominación del Anteproyecto), resultan ajenas, cuando no incluso contradictorias con, la de autonomía local".

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

en mayor medida, otras estructuras son las causantes de un gasto público ineficiente<sup>44</sup>. Sin olvidar la naturaleza y clase de servicios que se prestan en la esfera local<sup>45</sup>.

Como consecuencia de los primeros anuncios y la presentación de las primeras propuestas que, en un principio, reclamaban una supresión generalizada de municipios se plantearon tres cuestiones de las que procedemos, por su interés, a dar cuenta.

La primera, por este orden, era si era posible proceder a una fusión forzosa y generalizada de municipios y no a una operación meramente puntual. No parecía, precisamente, este punto el más controvertido dada la doctrina sentada por nuestro Tribunal Constitucional en la Sentencia 214/1989 que declaraba que “ni aún en el supuesto extremo de la supresión de municipios, la garantía institucional de la autonomía local constituye un obstáculo insalvable, por cuanto dicha garantía sólo se extiende a la existencia misma de esa autonomía y, por tanto, de las corporaciones gestoras de la misma, pero no, obviamente al mantenimiento de un determinado statu quo organizativo”, es decir, que lo que protege dicha garantía no es la existencia individual del municipio sino de su posición institucional por lo que la reordenación generalizada del mapa municipal no parece que presentase obstáculos de constitucionalidad insalvables y, salvo la necesidad de ser consultado previamente según lo dispuesto en la Carta Europea de Autonomía Local, ese proceso podría emprenderse sin mayores obstáculos siempre, eso sí, que fuese proporcionada, se careciera de otras alternativas de mayor rendimiento institucional, y descansase en justificaciones de orden general suficientes<sup>46</sup>.

Pero lo segundo que se planteó, lógicamente, era a quien o quienes correspondería hacerlo ya que el planteamiento sobre las distintas fórmulas de reordenación de la planta local española se realizaba, bien que espoleados por distintas instituciones de todo tipo (empresariales, políticas, multilaterales, etc.), desde la Administración General del Estado. Las posiciones, en este punto, más que encontradas lo son de matiz ya que ni unos ni otros niegan, como debe de ser dado el carácter bifronte de nuestro régimen

---

<sup>44</sup> 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, Thompson-Reuter, Navarra, y “La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes” REALA, nº 308, 2008.

<sup>45</sup> Sobre este punto véase el interesante trabajo de VAQUER CABALLERÍA, M. (2012), “Gobiernos locales intermedios y prestación de servicios locales”, Cuadernos de Derecho Local, nº 29.

<sup>46</sup> REBOLLO PUIG, M., ops. cit., quien mantiene dicha postura sosteniendo que el principio de autonomía local, aunque no otorga un derecho absoluto a la pervivencia de los municipios, comporta límites en la realización de esas operaciones generalizadas de fusión

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

local recientemente reafirmado por nuestro Tribunal Constitucional, el papel que a ambas instancias territoriales, Estado y Comunidades Autónomas, les corresponde.

Para unos, aquellos que ponían el acento en la competencia autonómica, la competencia se debía residenciar, sin perjuicio de la competencia básica del Estado, en las Comunidades Autónomas dados los títulos competenciales asumidos estatutariamente por éstas<sup>47</sup>. Otros autores, sin embargo, han mantenido que la competencia para la reordenación integral del mapa local, como continuación del poder constituyente para la organización del Estado, recae en el Estado, pero sin excluir tampoco la competencia autonómica. Y añaden, aclarando el alcance competencial de éstas, que ha de distinguirse de la competencia puntual para realizar fusiones o, en general alteraciones de términos municipales, que sí sería de carácter autonómico<sup>48</sup>, la de la organización territorial del Estado que entronca con el poder constituyente de éste.

---

<sup>47</sup> VELASCO CABALLERO, F. (2012), "Competencias para la reforma de la planta municipal", *Cuadernos de Derecho Local*, nº 29, para quien, en el caso de que esté justificada una reducción de la planta municipal de España –cuestión ésta abierta y discutible–, son las comunidades autónomas –y no el Estado– quienes pueden definir sus respectivos mapas municipales. Así resulta de las competencias autonómicas, normalmente exclusivas, sobre "alteraciones de términos municipales" o, más recientemente, sobre "organización territorial". El Estado, a partir de su competencia básica sobre "bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas", puede incidir limitadamente sobre el ejercicio de esas competencias autonómicas. Esta incidencia no alcanza una reducción imperativa y directa del mapa municipal; y sí permite, en cambio, algunas medidas de fomento de las fusiones voluntarias, pero siempre teniendo en cuenta que las concretas fusiones corresponde adoptarlas a cada Comunidad Autónoma, y que las eventuales medidas estatales de fomento de las fusiones voluntarias han de gestionarse de forma territorializada (por cada Comunidad Autónoma).

También parece mantener ese criterio SOSA WAGNER, F. (2009), "Creación, fusión y supresión de municipios. El ejemplo alemán y la necesidad de un nuevo mapa municipal en el marco de las competencias de las comunidades autónomas", en RODRIGUEZ GONZALEZ, R., *Reformar la Administración territorial*, Netbiblo, A Coruña, p. 69 y ss. (p. 77 y ss.)

<sup>48</sup> PAREJO ALFONSO, L. Apuntes....op. cit. "Las decisiones de reforma han de incidir, pues, en la conformación de las comunidades o colectividades articuladas como municipios y, por derivación, provincias, determinando así la Administración local, que es el primer escalón de la organización territorial del Estado, de modo que su contenido y significado esencial son sin duda organizativos. Si esto es así, la determinación de la competencia no puede detenerse en la materia de régimen local, pues la organización no es tanto una materia más, cuanto un poder de continuación de la tarea de estructuración efectuada en sede constitucional. Si bien debe entenderse ligado a la materia en la que deba operar, su lógica no es totalmente idéntica a la de esta. Pues al ser inherente a todo poder constituido, su reparto, aunque esté en función del bloque de la constitucionalidad, depende igualmente de la responsabilidad respecto de la estructura estatal. En la medida en que la CE reserva al Estado el desarrollo, para su efectividad, de la garantía institucional de la Administración local, y le atribuye, por tanto, la responsabilidad de la existencia y funcionalidad de la Administración local para que forme –con las características comunes resultantes– la base misma del Estado como organización total, no parece que pueda negarse que al régimen local básico acompaña el necesario poder organizativo".

Y sigue diciendo el autor citado que: "Se confirma así que, constitucionalmente hablando y en la medida en que tenga por objeto características definitorias –salvaguardadas por la garantía constitucional–, toda

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Lógicamente, y resuelta en parte la anterior cuestión tras las STC 103/2013<sup>49</sup>, la tercera cuestión a plantear era cuál era la solución más apropiada para lograr una planta local más racional y, por sobretodo, con mayor capacidad para atender las necesidades que presenta el mundo rural<sup>50</sup>.

Aquí, sin lugar a dudas, hubo opiniones para todos los gustos que dependían, en cierta medida, de la respuesta a la anterior cuestión ya que si la opción era que la competencia para resolver este puzle era autonómica la solución al asunto planteado podría tener soluciones diversas lo que no obedecería sino a la distinta distribución de la población y el territorio en las distintas Comunidades Autónomas y su distinta, también, conformación histórica<sup>51</sup>.

---

operación reforma de la Administración local, en particular la que quiera redefinir lo que ha de ser, o, mejor, cómo ha de ser el municipio y la Diputación Provincial, pertenece, en tanto que extremo básico del régimen local, al poder de organización de la instancia general del Estado.

También mantiene esta opinión, EMBID IRUJO, A. (2012), "Reforma de la planta municipal y prestación de servicios locales", *Cuadernos de Derecho Local*, nº 29, para quien "Estos nuevos esquemas de funcionamiento son tarea fundamental de la legislación básica estatal, una vez desaparecida cualquier veleidad de interiorización del régimen local por las comunidades autónomas, lo que no quiere decir que una vez adoptadas determinadas decisiones por la legislación básica y en ciertos ámbitos de la legislación exclusiva estatal (modificación del TRLRHL de 2004) no deba intervenir también el legislador autonómico, sobre todo a partir de la constatación, tan evidente, de la existencia de distintos regímenes locales en España".

<sup>49</sup> El fundamento jurídico 5.º de dicha sentencia, en un relevante *obiter dicta*, reconoce al legislador estatal la plena competencia para regular con carácter básico, si así lo considera necesario, los criterios y medidas para la fusión de municipios, señalando expresamente lo siguiente:

«Resulta de lo expuesto que corresponde al Estado optar, de entre los posibles, por un determinado modelo municipal. Así, el Estado podía haberse inclinado por un modelo minifundista, basado en la existencia de núcleos de población sin exigencia alguna de un mínimo territorial, o por un modelo basado en mayores exigencias de población y territorio, si es que lo hubiera considerado necesario para garantizar la viabilidad del ejercicio de las competencias que se atribuyen a los municipios y con ello su autonomía, o por una combinación de ambos en función de la realidad existente o, finalmente, por un modelo que dejase un amplio margen de decisión a las Comunidades Autónomas para configurar el elemento territorial de los municipios. Pues bien, esta última es la opción por la que se inclinó el legislador estatal en 1985 y ha confirmado la LMMGL.»

Por lo tanto, a partir de este momento, no parece haber duda sobre el expreso reconocimiento constitucional de la competencia del Estado para regular e imponer un proceso de fusión y reducción del número de municipios, es decir, elaborar una nueva planta municipal, sin perjuicio claro está de la competencia autonómica de desarrollo.

<sup>50</sup> Muy interesantes, como punto de partida, son en este punto las reflexiones que, a este propósito, se realizaron con ocasión del Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo y que pueden verse en la recensión realizada por FONT I LLOVET, T., "La reforma...", op. cit., págs 12 y ss.

<sup>51</sup> De ineludible cita en este punto, donde se recogen y se da cuenta de alguna de las propuestas que se citan seguidamente, es el trabajo de FONT I LLOVET, T. y GALAN GALAN, A. (2012) "Gobierno local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?", Anuario de Gobierno Local, 2011, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona.

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Pero como decimos diversas son las posiciones en este punto prescindiendo de la competencia para llevarla a cabo. Una primera, representada por PARADA VAZQUEZ, haciendo una lectura a partir de las circunstancias cambiantes que impregnan el mundo actual y las consiguientemente necesidades distintas que éste plantea, han propugnado con, eso sí, una esclarecedora visión histórica el carácter no natural del municipio, criticado el que denomina soberanismo municipal y propugnado la fusión de municipios o la mancomunidad forzosa de los mismos<sup>52</sup>.

CONSCULLUELA MONTANER, por otro lado, ha propuesto la solución comarcal, aún siendo consciente de las dudas de constitucionalidad que presenta esa propuesta tras el claro pronunciamiento que sobre esta hizo la STC 214/1989. Lo que no implica, sin embargo, que sea más o menos acertada dicha idea<sup>53</sup>.

Una propuesta próxima a la anterior en su vertiente funcional, consistía en mantener los municipios pequeños, pero atribuir gran parte de sus funciones, como propias, a nuevas “áreas básicas administrativas”<sup>54</sup>.

REBOLLO PUIG, por su parte, ha apuntado como dos posibles vías de solución la consagración diferenciada de regímenes para los distintos municipios y el reforzamiento de la colaboración entre los mismos y, en especial, la agrupación forzosa de municipios para la prestación de determinados servicios<sup>55</sup>.

CARBONELL PORRAS, para resolver la cuestión en una línea similar a las opiniones expuestas, razona que es preciso partir de que la realidad municipal es diversa (no puede equipararse un municipio de 50 habitantes con aquellos de más de 4000), y que, antes de emprender una reforma radical, se deberían explorar suficientemente otros

---

<sup>52</sup> PARADA VAZQUEZ, R. (2013), La Administración local en España, en *Manual de Derecho Local*, Iustel, Madrid, 2013 (2ª edición). Con cita de GARCIA DE ENTERRIA, E., *Problemas actuales del régimen local*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1986., el autor se muestra partidario del fortalecimiento provincial, bien es cierto que conformada con un método de elección directa, como método para superar los problemas generados por el inframunicipalismo y atender a las nuevas exigencias de la ciudadanía en materia de servicios públicos.

<sup>53</sup> CONSCULLUELA MONTANER, L. (2013), Una oportunidad de modificar la planta municipal que no puede perderse, REDA, nº15 y Presentación del volumen colectivo *Crisis económica y Reforma del Régimen Local*, Thompson-Reuters, Navarra, 2012.

<sup>54</sup> LLUCIÀ I SABARICH, I. (2011), “¿Es necesario modificar el mapa territorial municipal? La solución: áreas básicas administrativas”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 26, pag. 112.

<sup>55</sup> REBOLLO PUIG, M., ops. cit. quien resalta, además, su plena constitucionalidad (STC 4/1981, de 2 de febrero).

mecanismos como las agrupaciones forzosas y voluntarias de municipios o los regímenes especiales para municipios rurales<sup>56</sup>.

ALMEIDA CERREDA estima, en esa misma línea, que la diversidad del mundo rural aconseja abandonar un afán racionalista y uniforme en su reforma, modificando de forma generalizada este espacio que solo de forma puntual debe ser llevado a cabo, debiendo fortalecer mecanismos de cooperación entre éstos<sup>57</sup>.

VELASCO CABALLERO, que ha participado muy destacadamente en este debate, entiende que dicho proceso debe realizarse mediante la ponderación entre principios que resultan afectados como consecuencia de dicha operación<sup>58</sup>, aunque, por otro lado, también estima que la alternativa a la reducción de municipios resulta de una combinación de decisiones legislativas que hacen posible la reducción de los sobrecostes municipales consolidados sin necesidad de suprimir municipios. Esto significa, argumenta el autor referido, actuar sobre los gastos de dirección política (reducción de las retribuciones de los cargos electos, reducción del número de cargos electos retribuidos, limitación del personal eventual), sobre los gastos de personal (sustitución de las plantillas municipales por plantillas provinciales o comarcales) y sobre el gasto corriente (mediante la reasignación asimétrica de la titularidad de ciertas

---

<sup>56</sup> CARBONELL PORRAS, E. (2013), "La planta local: Análisis general y perspectivas de reforma", en *La Planta del Gobierno Local*, AEPDA y Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, págs. 42 y ss.

<sup>57</sup> ALMEIDA CERREDA, M. (2013), "La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración Local, AEPDA y Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013, págs. 61 y ss.

<sup>58</sup> VELASCO CABALLERO, F., "La planta local de España: criterios para la toma de decisiones", *Anuario de Derecho Municipal*, nº 4 y "Competencias para la reforma de la planta municipal", *Cuadernos de Derecho Local*, nº 29, 2012 ha opinado que el procedimiento para llevar a cabo ese proceso no puede ser otro que la ponderación entre los distintos municipios afectados. Explica este autor que "Se parte de la premisa, en primer lugar, de que los diversos tipos de Administración local (municipios, entidades locales menores, comarcas, mancomunidades, consorcios locales, provincias, áreas metropolitanas, territorios históricos, islas) compiten por funciones y recursos económicos. Para determinar quien debe salir reforzado de esa competencia hay que atender a tres criterios constitucionales de legitimidad: la "centralidad" del municipio en la planta local, el principio democrático y la eficacia-eficiencia en el servicio al interés general. Cada uno de estos criterios permite la evaluación de cada tipo de Administración local. Al final, la legitimidad constitucional de cada Administración local resultará de la puntuación media que obtenga en cada una de las tres escalas. Estos tres principios se articulan mediante procedimientos de ponderación. La llamada "regla de prevalencia condicionada", propia de los procedimientos ponderativos encaminados a armonizar varios principios constitucionales en conflicto, anuncia que el sacrificio de un principio o valor constitucional solo está justificado cuando simultáneamente se produce un reforzamiento cualificado de otro valor o principio constitucional. De lo que sigue, según este autor, una eventual reducción del número de municipios solo sería constitucionalmente justificable si supusiera una notable reducción del gasto público (lo que satisfaría el principio de eficacia-eficiencia en el gasto) y supusiera al tiempo un moderado o limitado sacrificio en el principio democrático y en el principio de centralidad municipal".



competencias municipales a provincias, comarcas o comunidades autónomas). El resultado final óptimo es, a juicio de este autor, el de una planta municipal donde incluso los pequeños núcleos de población mantienen su propio Gobierno (Ayuntamiento), pero con un coste muy reducido y estrictamente limitado a los asuntos municipales. Esta redefinición administrativa y funcional de los municipios pequeños se ha de complementar necesariamente con la democratización, redefinición funcional y reorganización de las entidades locales comarcales o provinciales, que pasarían a ejercer –como propias– buena parte de las competencias municipales inasequibles para los municipios pequeños<sup>59</sup>.

PAREJO ALFONSO<sup>60</sup>, partiendo de la competencia estatal para abordar ese proceso, ha planteado distintas alternativas para concluir que “Aunque siempre es problemática

---

<sup>59</sup> VELASCO CABALLERO, F., “Competencias...”, op. cit., pág. 63. Esta posición de fortalecimiento del espacio supramunicipal y, muy específicamente del provincial, puede verse en otros autores JESÚS LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES Y MANUEL ZAFRA VÍCTOR, (2012) “Análisis del papel y funciones de los gobiernos locales intermedios: propuestas de articulación”, en *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, pág. 252. Sobre esta cuestión y el debate suscitado pueden verse los trabajos de LUIS COSCULLUELA MONTANER, L. (2011) “El debate sobre la abolición de la provincia y la reforma de las diputaciones”, *Anuario de Gobierno Local*, págs. 63 y ss. y “Problemática de la provincia como entidad local”, en *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2012, págs. 99 y ss; ELOÍSA CARBONELL PORRAS, “¿Existe algún criterio sobre las Diputaciones Provinciales? Algunas reflexiones sobre la provincia en Andalucía”, en *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, cit., págs. 173 y ss

<sup>60</sup> PAREJO ALFONSO, L., Apuntes... ha indicado dos criterios que han de ser sopesados para la reforma de la planta local:

- La ponderación adecuada de los valores de la proximidad y la distancia ya que por exigencia del principio –de igual rango que el democrático– del Estado de Derecho, han de ser capaces de actuar con objetividad y conformidad a Derecho, lo que demanda –por ser ley de oro de la organización– la suficiente distancia respecto de los asuntos a gestionar.
- La idoneidad de la organización, es decir, de las Administraciones correspondientes para cumplir su cometido, a saber: que la eficacia, es decir, la potencia para traducir en realidad los pertinentes programas normativos o directivos, sea un principio (la eficacia) del estatuto de la Administración pública, toda ella sin excepción. Lo que significa: que lo que deba hacer cada Administración –en este caso la Administración local, que, recuérdese, tiene desde siempre vocación de atención de las necesidades sociales primarias y derivadas de la convivencia– lo haga bien

Y ello conduciría a varios tipos de reforma estructural no exentos de dificultades en cualquier caso:

A) Escalón municipal:

a') Reorganización territorial o –empleando la terminología histórica– nueva división municipal por provincias (a los efectos de no hacer surgir, con este motivo, nuevos problemas territoriales de mayor fuste) utilizando bien exclusivamente el criterio único de la población (el más empleado históricamente), bien tal criterio combinado con el de la riqueza (ingresos municipales potenciales).

a'') Reforma vía solo comarcalización, con verdadera y adecuada distribución de competencias entre municipios y comarcas.

a''') Reforma vía la reorganización no tanto del mapa municipal, cuanto del juego interno de la Administración en cuanto bloque municipal-provincial.

Las ventajas de esta última alternativa son evidentes: i) resuelve el problema de la insuficiencia de capacidad derivada del minifundismo municipal, sin necesidad de programa alguno de supresión

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

la fijación, en abstracto, de un orden preferencial, en este caso puede decirse que, aunque en escalón municipal y de abordarse solo este, una ponderación adecuada aconseja priorizar la restricción de la operación básica a la fijación de un umbral mínimo y la permanencia de los municipios suprimidos como tales en calidad de entidades desconcentradas de participación de la correspondiente colectividad en el Gobierno municipal (con respeto de la unidad de este), con remisión para todo lo demás –con suficiente flexibilidad y plazo adecuado– a las comunidades autónomas, mucho mejor parece (preferencia, pues, sobre todas las demás) la definición básica suficiente de una operación comprensiva de los dos escalones de la Administración local que, liberando los municipios que rebasen un determinado umbral de población, concentre la función de las diputaciones en los que no se alcance dicho umbral (en los términos indicados), y, en su caso, las convierta en una entidad local de primer grado, operativa y eficaz”.

Hasta aquí las posiciones más destacadas. El texto legal finalmente aprobado se decanta, obviando el proceso de fusión forzosa de municipios, por acudir básicamente a técnicas funcionales que, si bien de forma distinta a como se plantearon en el Libro Blanco sobre el Gobierno local basadas en lo esencial en técnicas voluntarias de cooperación, permitan alcanzar resultados más efectivos en determinados servicios de prestación obligatoria sin abordar, sin embargo y de forma coactiva, una operación tan discutida como complicada y que tan encontrados sentimientos despierta como lo era la supresión de instancias municipales. Además, en principio, la solución escogida mediante la reordenación de las competencias del doble escalón local y la introducción de técnicas de coordinación, y no como decimos mediante fórmulas forzosas de reordenación de la planta municipal, se limita en gran medida al campo de los servicios obligatorios y a las competencias que se ha venido en denominar impropias con un rumbo muy definido: garantizar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera. Como puede verse, y sin perjuicio de lo acertado en su plasmación definitiva, una solución no tan alejada en su fundamento y orientación de algunas de las

---

sistemática de municipios actuales (sin perjuicio de las concretas operaciones, voluntarias o no, de alteración –mediante agregación o fusión– que procedan en función de las circunstancias y en el seno de las correspondientes comunidades autónomas); ii) es acorde con la lógica interna de la Administración local; iii) revitaliza las diputaciones (o sus equivalentes); y iv) sintoniza con la tendencia a la potenciación del Gobierno de los municipios de mayor población.

B) Escalón provincial (solo en el territorio de régimen común, es decir, con exclusión de Navarra y el País Vasco):

b') Supresión pura y simple de las diputaciones (no factible sin reforma constitucional).

b'') Restricción de las diputaciones a la agrupación de los municipios hasta el umbral máximo (de población y, en su caso, riqueza) que se fije al efecto, permaneciendo los límites provinciales intactos (con la salvedad del mantenimiento de la peculiar configuración actual de la provincia en las Islas Canarias).

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

propuestas de las que hemos dado cuenta bien es cierto que haciendo hincapié en la dudosa competencia estatal para muchas de las soluciones que se ofrecen.

En efecto, el texto finalmente aprobado, una vez abandonada la alambicada fórmula inicial del denominado “coste estándar”<sup>61</sup>, acude a una técnica forzosa de coordinación en determinados servicios públicos, tan solo los obligatorios, para los municipios inferiores a 20.000 habitantes, la transferencia de competencias en materia de salud, educación y servicios sociales a las CCAA y, junto a ello, establece unos mecanismos para fomentar la fusión voluntaria de municipios<sup>62</sup>. De menor alcance han sido finalmente, con respecto a los primeros borradores conocidos, las propuestas relativas a mancomunidades y consorcios y las referidas a entidades locales menores que, como es conocido, abogaban prácticamente por su supresión o su supervivencia limitada.

## 4.- Conclusiones y propuestas

Sin duda la solución propuesta en el texto legal finalmente aprobado, al margen de su conciliación o no con el texto constitucional<sup>63</sup>, viene lastrada, en mi opinión, por una

---

<sup>61</sup> El Proyecto finalmente aprobado por el Gobierno que fue enviado a las Cortes Generales para su tramitación presentó, tras el Dictamen del Consejo de Estado, algunos cambios significativos respecto al borrador inicial. Entre ellos, y en lo que ahora importa, la sustitución del concepto 'coste estándar', que contemplaba la pérdida de competencias municipales para que fueran prestadas por las Diputaciones, por el de 'coste efectivo', que únicamente obligará a los Ayuntamientos a hacer público el coste de sus servicios municipales en un plazo de tres meses y a no tener cuentas deficitarias. Bien es cierto que, como todos los analistas reconocen, dicho concepto no será neutro y tendrá sus repercusiones sobre todo en la medida en que los municipios no cumplan con la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera.

Con anterioridad a este proyecto se hacía depender del coste estándar, un dato medio estadístico, la transferencia de la titularidad de la competencia a las Diputaciones Provinciales. Ese elemento, con el que fue crítico el propio Consejo de Estado al analizar el Proyecto, ha sido criticado por la doctrina. Véase VELASCO CABALLERO, F., “Nuevo régimen de competencias municipales...”, op. cit. para quien, junto a que el mismo es arbitrario para determinar la competencia municipal y difícilmente conciliable con la autonomía local constitucionalmente garantizada, difícilmente puede encuadrarse en la competencia del Estado.

<sup>62</sup> Lo que también es preciso matizar desde el punto de vista competencial ya que, como ha puesto de manifiesto, VELASCO CABALLERO, “Competencias para la reforma...”, op. cit., “La segunda forma de hipotética intervención estatal en la planta municipal consiste en incentivar o fomentar la fusión voluntaria de municipios. La jurisprudencia constitucional actual, expresada en la STC 214/1989, FJ 9, ha admitido que el Estado puede fomentar la fusión de municipios (al menos en la forma muy limitada en que actualmente efectúa el artículo 13.3 LBRL). Ahora bien los límites externos de la facultad estatal de promocionar la fusión voluntaria de municipios resultan de la concurrencia de la competencia básica estatal con las competencias autonómicas –frecuentemente exclusivas– sobre “alteración de términos municipales” y “organización territorial”.

<sup>63</sup> Algunos reconocidos especialistas ya se han pronunciado de forma concluyente sobre su constitucionalidad. FONT I LLOVER, T., “La reforma local: aspectos constitucionales”, [http://idpbarcelona.blogspot.com.es/2013/11/la-reforma-local-aspectos\\_13.html](http://idpbarcelona.blogspot.com.es/2013/11/la-reforma-local-aspectos_13.html), argumenta, de un lado,

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

cuestión previa que impide abordar esta y otras reformas necesarias en nuestra realidad territorial e institucional, a saber: la idea instalada en amplios sectores de la clase política, dada la falta de consenso sobre cómo abordar la reforma del título VIII de la Constitución, de que no es posible enfrentar una necesaria revisión de la Constitución en materia territorial, aclarando y delimitando el espacio y la economía constitucional de los distintos niveles territoriales, ni siquiera en lo que respecta al mundo local<sup>64</sup>. Craso error ya que lo que tenemos es notorio que no funciona de forma satisfactoria y al menos necesita ser perfeccionado, y si bien es cierto que en tiempos de tribulación no es conveniente hacer mudanzas, no lo es menos que en algún momento tendremos que plantearnos abordar esta inaplazable cuestión.

Y es que, en su caso, otras posibles soluciones podrían plantearse sino aconteciese dicha circunstancia que, además y a mi juicio, atienden más adecuadamente a la diversidad del espacio supramunicipal en las distintas Comunidades Autónomas y rechazan un planteamiento uniforme en todo el territorio nacional. Me refiero, en concreto, a la supresión de las Diputaciones Provinciales como ente local obligatorio y

---

que es contraria a la distribución constitucional de competencias entre Estado y CCAA ya que “el Estado, al ejercitar la competencia básica, deberá respetar los Estatutos en la medida que éstos amplíen –no reduzcan- el contenido competencial de la autonomía local. Un ejemplo reciente se encuentra en la STC 132/2012, de 19 de junio, que efectúa una interpretación de la LBRL, que los recurrentes consideraban vulnerada por la Ley de consejos insulares de 2000, “conforme” al Estatuto de autonomía Islas Baleares de 2007, sobrevenido a la misma. El Tribunal acepta que las previsiones contenidas en la LBRL sobre los consejos insulares, así como su equiparación a las diputaciones, deben modularse para adecuarlas a las disposiciones del Estatuto de autonomía”; pero, de otro, a la garantía institucional de la autonomía local, ya que “la STC 214/1989 cifró el *contenido esencial de la autonomía local en la competencia municipal para prestar los servicios mínimos obligatorios*, de modo que la creación de las comarcas –es lo que allí se discutía- no podía suprimir aquélla competencia municipal y los municipios no podrían ser sustituidos por la comarca en la prestación de todos sus servicios mínimos obligatorios.

Pues bien, tal vez ahora nos encontremos por primera vez con el caso de una ley general –que no es sectorial- que establece la posibilidad que algunos ayuntamientos, los de menos de 20.000 habitantes, pierdan *toda la competencia para prestar sus servicios mínimos obligatorios de manera autónoma* -servicios en los que el TC ha cifrado el núcleo esencial irreductible de la autonomía municipal, ya que pueden quedar bajo la coordinación de la diputación provincial en la prestación de todos sus servicios mínimos obligatorios. Ello puede conducir a la asunción por la diputación de la prestación directa, por decisión del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y con un simple informe de la CA correspondiente (art. 26.3). Esta asunción competencial por el ente supramunicipal lleva aparejada la *pérdida por el municipio de la titularidad de la competencia*.”

De todos modos, reitero que esta jurisprudencia constitucional está dictada antes de la reforma constitucional del artículo 135 que, a buen seguro, tendrá incidencia en las consideraciones que el Tribunal Constitucional realice sobre esta reforma.

<sup>64</sup> De la misma opinión sobre la necesidad de resolver este debate, la organización territorial del Estado, mediante una reforma constitucional se muestra FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R. (2013), “La España de las Autonomías: Un Estado débil devorado por diecisiete “Estaditos”, Revista Española de Derecho Administrativo, nº 158. Asimismo, y de forma magistral tras su célebre *Informe sobre España*, se ha pronunciado MUÑOZ MACHADO, S., *Crisis y reconstrucción de la estructura territorial del Estado*, Editorial IUSTEL, serie Conferencias, 2013.

# WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

la interiorización de ese espacio supramunicipal en el ámbito autonómico (SSTC 179/1985, 214/1989, 233/1999, etc.), sin perjuicio de la subsistencia de ésta como circunscripción electoral<sup>65</sup>, y permitiendo fórmulas como la del municipio cabecera de comarca y una correlativa reordenación de los municipios de ésta sobre la base de lo que hoy conocemos como entidades locales menores perfeccionando este nivel y manteniendo, eso sí, el nombre de municipio. Es decir, y por decirlo de una vez, salvando aquellas denominaciones que no hacen sino alentar ánimos localistas y distinguiendo lo que supone la prestación de servicios públicos, hoy de geometría variable pero generalmente comarcal, de la legítima representación política y la participación en los asuntos que le atañen de la comunidad local.

Una segunda cuestión sería ofrecer una solución, sin mayor demora, al fenómeno metropolitano. Si la competencia autonómica resulta indiscutible<sup>66</sup>, no es menos cierto que un grupo importante de ciudades españolas son núcleos de áreas metropolitanas funcionales más o menos amplias, con un importante número de municipios conurbados, que deben encontrar una respuesta en la prestación de servicios públicos y en el desarrollo de ese territorio conurbado que, por ahora y no porque normativamente no sea posible, no encuentra una adecuada respuesta. Si bien es cierto que la Constitución consagra expresamente la autonomía local en sus artículos 137 y 140, y prevé la posibilidad de agrupaciones de municipios diferentes de la provincia, no contiene previsión alguna expresa sobre las grandes ciudades ni sobre las áreas metropolitanas lo que ha dejado en manos de las CCAA cualquier decisión al respecto con el resultado ya conocido de no reconocimiento y potenciación de estas estructuras urbanas cuyo devenir<sup>67</sup>, en la actualidad, y como fenómeno de provisión de bienes y

---

<sup>65</sup> Así se ha pronunciado SANCHEZ MORON, M. (2012), en *Derecho Administrativo, Parte General*, Editorial Tecnos, Madrid, pág. 390. También lo ha hecho así CARBONELL PORRAS, E. (2013), "La planta local: Análisis general y perspectivas de reforma", en *La Planta del Gobierno Local*, AEPDA y Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, o CONSCULLUELA MONTANER, L., op. cit., para quien si se resuelve el problema del inframunicipalismo a través de algunas de las fórmulas que se citan las mismas quedarían seriamente desdibujadas.

<sup>66</sup> La sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, señala en su Fundamento Jurídico 4º, refiriéndose a éstas y a otras entidades locales no básicas (las comarcas y las "entidades locales menores") que "*entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas que dispongan de la correspondiente competencia*", y que "*se trata, en consecuencia, de unas Entidades con un fuerte grado de "interiorización" autonómica, por lo que, en la determinación de sus niveles competenciales, el Estado no puede sino quedar al margen. Corresponde, pues, en exclusiva a las Comunidades Autónomas determinar y fijar las competencias de las Entidades locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos territoriales*".

<sup>67</sup> Véase en este punto JIMÉNEZ BLANCO, A., "Las organizaciones supramunicipales en España: las áreas metropolitanas", Madrid, INAP, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 254 (abril-junio 1992). Más recientemente BARRERO RODRÍGUEZ, C. (2012) «Una nueva aproximación a las Entidades supramunicipales ante la posible reforma del Régimen Local», *Revista de Estudios Locales*, n. 152, pp. 46 y ss.

## WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

servicios y de circulación de flujos económicos dista, desde nuestro punto de vista y en un espacio globalizado de competencia territorial, de ser un fenómeno interiorizado exclusivamente en el ámbito autonómico. Extender la competencia estatal, sin perjuicio de la colaboración autonómica, a las nuevas realidades urbanas conurbadas surgidas en nuestro país daría, asimismo, respuesta a una necesidad ineludible y cierta que hoy no recibe tratamiento adecuado ya que la articulación funcional a partir de un sistema institucionalmente fragmentado que, apoyándose en el principio de autonomía local, tiende a la disgregación y al conflicto no ofrece las soluciones que ese espacio requiere en múltiples aspectos (seguridad, prestación de servicios públicos, sostenibilidad, política social, etc.)

De otro lado, y en tercer lugar, es preciso articular la agrupación voluntaria de entidades públicas, léase fundamentalmente Consorcios y Mancomunidades, con una disponibilidad limitada centrada, en lo esencial, en la prestación de servicios no obligatorios. Si bien ha de haber una prelación en la prestación obligatoria de los servicios públicos, no es menos cierto que también se ha de rechazar las limitaciones que al ejercicio de competencias universal sobre el territorio pueden desarrollar los municipios. Eso sí favoreciendo su prestación a través de fórmulas de cooperación como las ya citadas.

Creo que soluciones como éstas permitirían dar una respuesta más adecuada a los problemas que plantea la prestación de servicios en el mundo rural y a los retos que plantea la estrategia territorial europea de desarrollo sostenible. Con la ventaja añadida, dada la diversidad del mapa municipal y las grandes diferencias de población, de territorio, etc. que pueden encontrarse entre las distintas partes del territorio nacional, de adecuarse a cada realidad territorial.

Pero este debate ha quedado aparcado y la reforma local a la que nos hemos referido ha transitado por otros derroteros menos ambiciosos y, sin embargo, con graves carencias a los efectos de la consecución de los retos que planteábamos al inicio de este estudio.