
Competencias para la reforma de la planta municipal

Francisco Velasco Caballero

Director del Instituto de Derecho Local

Universidad Autónoma de Madrid

1. El debate sobre la planta municipal
2. Formas de reducción de la planta municipal y competencias para su realización
3. Competencias autonómicas sobre “alteración de términos municipales” y sobre “organización territorial”
 - 3.1. Diversidad de títulos competenciales autonómicos
 - 3.2. Alcance material de las competencias autonómicas sobre “alteración de términos municipales” y “organización territorial”
4. Competencia estatal sobre “bases del régimen local”
 - 4.1. Límites intrínsecos de las bases estatales sobre “régimen local”
 - 4.2. Límites extrínsecos de las bases estatales
 - 4.3. Alcance de una posible intervención estatal en la reforma de la planta municipal
5. Competencia estatal sobre “bases y coordinación de la planificación de la actividad económica”
6. Competencia básica estatal sobre “régimen de la financiación local”
7. Competencia exclusiva estatal sobre “Hacienda general”
8. Conclusión

Resumen

En el caso de que esté justificada una reducción de la planta municipal de España –cuestión esta 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).

Palabras clave: *ayuntamientos; competencias administrativas; fusiones municipales.*

Competences for the reform of municipalities

Abstract

In case a municipal amalgamation could be founded –and this is open and debatable– such a policy belongs to each Autonomous Community and not to the State. This follows from the regional jurisdiction, commonly exclusive, on “modification of local borders” or, more recently, on “territorial organization”. The State, through its core competence on the “the legal basis of public Administrations” may impact on the exercise of those regional powers. This effect does not reach a mandatory reduction of the municipal map. However, some measures to encourage voluntary mergers could be allowed, though always bearing in mind that the final approval of any merger is specific to each Autonomous Community and that the distribution of possible State grants to the merging councils belongs to each Autonomous Community.

Keywords: municipalities; administrative powers; municipal mergers.

1. El debate sobre la planta municipal¹

1. En los últimos años se ha intensificado un debate siempre latente en Derecho local, el de la reforma de la planta municipal. Esto es, si los actuales 8.116 municipios de España son demasiados, y si convendría iniciar un proceso de fusiones. Esta vez la crisis económica ha espoleado el debate. Se plantea, de forma llana, que la actual planta municipal de España es ineficiente en términos económicos; y que mejor sería fusionar municipios, para ahorrar gastos y para dotar a los municipios supervivientes de mayor capacidad de gestión.² El debate mencionado ofrece notas de emergencia e improvisación. Tanto en lo que hace a la propia justificación económica de la fusión municipal como en la desconsideración de todo criterio o factor que no sea, simplemente, el coste económico del actual número de ayuntamientos. El presente estudio pretende determinar quién es competente en España –si el Estado o cada Comunidad Autónoma– para llevar a cabo la reforma de la planta municipal que sugieren algunos expertos. Pero antes de abordar esta cuestión, estrictamente competencial, se van a dar algunas posibles claves para racionalizar un debate algo precipitado y, hasta ahora, poco reflexivo.

2. Es verdad que España cuenta con 8.116 municipios. De ellos, 6.799 tienen menos de 5.000 habitantes.³ Esto es, el 83.7 por 100 de los municipios españoles son “pequeños”. El número total de municipios, aunque evoluciona poco, nunca va a la baja, siempre al alza. Se afirma con frecuencia que el número de municipios es muy elevado, que los municipios pequeños

son inviables económicamente y que el óptimo de eficiencia se sitúa en torno a los 20.000 habitantes por municipio. La contundencia de las afirmaciones no siempre va acompañada de estudios económicos justificativos. En realidad, pocos estudios informan con precisión sobre cuánto cuestan realmente los municipios de España –especialmente los pequeños– en relación con los bienes y servicios que producen o proveen. La falta de estudios económicos propios a veces se suple con la cita de estudios de otros países europeos que han desarrollado o están desarrollando procesos de fusión (Alemania, Reino Unido, Suecia, Dinamarca, Finlandia, Grecia). Tampoco se suele prestar atención a las razones políticas, constitucionales o jurídicas que explican la existencia de los 8.116 municipios españoles (e incluso de los 6.799 “pequeños municipios”). En esta situación nos encontramos ante afirmaciones de apariencia económica (aunque sin soporte empírico suficiente) que prestan atención residual –o ninguna– a los fundamentos políticos y constitucionales de la organización política de España.

3. Como he explicado en otro lugar, las decisiones sobre la planta local de España no pueden derivar de un simple análisis de costes. La Constitución contiene tres criterios generales que guían la estructura de la planta local: el principio de eficacia-eficiencia de todas las Administraciones Públicas y del gasto público en general (artículos 103.1 y 31 CE); el principio democrático (artículo 1.1 CE) y el principio de centralidad del municipio en la planta local (artículos 137, 140 y 141 CE).⁴ Estos tres principios se articulan mediante procedimientos de ponderación. La llamada “regla de prevalencia condicio-

1. El presente trabajo se entregó el 16 de abril de 2012.

Abreviaturas utilizadas: CAM: Comunidad Autónoma de Madrid; CE: Constitución española; EAA: Estatuto de Autonomía para Andalucía; EAAR: Estatuto de Autonomía de Aragón; EAAs: Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias; EAC: Estatuto de Autonomía de Cataluña; EACan: Estatuto de Autonomía de Canarias; EACant: Estatuto de Autonomía de Cantabria; EACyL: Estatuto de Autonomía de Castilla y León; EAC-LM: Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha; EAExt: Estatuto de Autonomía de Extremadura; EAG: Estatuto de Autonomía de Galicia; EAIB: Estatuto de Autonomía de Illes Balears; EALR: Estatuto de Autonomía de La Rioja; EAPV: Estatuto de Autonomía del País Vasco; EARM: Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia; FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias; LBRL: Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local; LHL: texto refundido de la Ley de Haciendas Locales; STC: sentencia del Tribunal Constitucional; STS: sentencia del Tribunal Supremo; TRRL: texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

2. Véase, recientemente, la entrevista con D. Antonio Beteta, secretario de Estado de Administraciones Públicas, en el diario “El Mundo” de 19 de marzo de 2012 (el texto íntegro, en el portal del Instituto de Derecho Local de la UAM:

http://www.idluam.org/images/BETETA_ElMundo.pdf).

3. Véanse las cifras oficiales de población resultantes de la revisión del padrón municipal en el Real Decreto 1782/2011, de 16 de diciembre (BOE núm. 303, de 17 de diciembre). El desglose analítico de las cifras de población se encuentra en las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística: <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t20/e260/a2011/10/&file=pro003.px&type=pcaxis&L=0>

4. VELASCO CABALLERO, F., “La planta local de España: criterios para la toma de decisiones”, en *Anuario de Derecho Municipal 2010*, Marcial Pons, Madrid, 2011, p. 25 y ss.

nada”, 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.⁵ Esta regla es trasladable al ámbito de las decisiones territoriales.⁶ En el caso que nos ocupa, se formularía así: 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. De este sencillo procedimiento resultan algunas exigencias concretas para cualquier proceso de reforma de la planta local. Será necesario justificar, en primer lugar, que manteniendo la actual “cartera” de servicios públicos municipales, una reducción de la planta municipal supone efectivamente una reducción considerable y cuantificada de gasto público. Si esto es así, habría que considerar cuál de las posibles formas de reducción de municipios produce menos sacrificio en el principio democrático y en el principio de centralidad municipal. Téngase en cuenta que el principio democrático se encuentra en estado óptimo cuando cada población cuenta, para los asuntos estrictamente locales, con su propio Gobierno municipal (Ayuntamiento): así se asegura que los asuntos propiamente locales de cada población no se deciden por Gobiernos que representan a otros ciudadanos distintos de los vecinos de una concreta localidad. En consecuencia, dado que toda fusión de municipios incluye un cierto sacrificio democrático, tal sacrificio solo puede justificarse constitucionalmente si, simultáneamente, se produce un notable fortalecimiento de otro principio constitucional (en nuestro caso, el de eficacia-eficiencia).

4. En el debate sobre la planta municipal es frecuente la cita de ejemplos de otros Estados europeos, sobre todo de los que en la historia reciente han acometido la fusión de municipios. El manejo de ejemplos comparados requiere muchas cautelas. En Europa encontramos Estados con un alto número de municipios y Estados con un número reducido de municipios.⁷ Y no parece que el número alto de municipios esté natural y necesariamente asociado a un mayor nivel de coste. Francia cuenta hoy con 36.682 municipios, casi los mismos que los resultantes de la Revolución que generalizó la creación de ayuntamientos en cada población.⁸ Alemania cuenta con 12.104 municipios, cifra resultante de varios procesos de fusión en la década de 1970.⁹ Italia cuenta con una cifra de municipios similar a la española: 8.094 municipios. En el extremo opuesto tendríamos al Reino Unido, donde la reducción de municipios desde 1992 en Inglaterra y Gales fue drástica, contándose actualmente 406 municipios en el conjunto del país. Lo variado de las cifras aconseja no formular valoraciones precipitadas. El simple número total de municipios en cada país es un mero dato. Y ese dato solo toma valor preciso en el concreto contexto político, económico y jurídico de cada Estado. Por de pronto, un número alto de municipios no supone necesariamente ineficiencia. Y un número bajo de municipios no implica necesariamente mayor eficiencia. Primero habrá que considerar cuáles son los gastos totales propios de cada Ayuntamiento. Pues bien puede ocurrir que el gobierno de municipios pequeños lo ejerzan fundamentalmente cargos electos no retribuidos con el apoyo de varios técnicos (secretarios, arquitectos) compartidos por varios municipios. Y a la inversa, también puede ocurrir que en municipios medios o grandes los cargos de gobierno estén sobredimensionados, que existan puestos de trabajo artificiales (vinculados a las clientelas de los partidos políticos),

5. Ampliamente: RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2000, p. 22.

6. VELASCO CABALLERO, F., “Método de la ponderación y sistema competencial”, en ORTEGA Y DE LA SIERRA, S., *Ponderación y Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2009, p. 135 y ss. (p. 144).

7. Las cifras comparadas (aunque con actualización de 2009), en *EU Subnational Governments. Key figures, 2010-2011*, CEMR y Dexia. En Internet: www.ccre.org/docs/chiffres_cles_2010_UK_bd.pdf

8. Véase MARCOU, G., “La réforme en cours des collectivités territoriales: quelles logiques?», *Cahiers français*, núm. 362, 2011, p. 30 y ss. (p. 31). Y también: AUBY, J-B., AUBY, J-F y NOGUELLOU, R., *Droit des collectivités locales*, 3.ª ed., PUF, París, 2004, p. 6 y ss.

9. Estos procesos, *Land a Land*, en SOSA WAGNER, F. y MIGUEL, P. DE, *Creación, supresión y alteración de términos municipales*, IEAL, Madrid, 1987, p. 103 y ss. Luego también: SOSA WAGNER, F., “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 RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R., *Reformar la Administración territorial*, Netbiblo, A Coruña, 2009, p. 69 y ss. (p. 77 y ss.).

o que las plantillas de personal no estén adaptadas a las necesidades reales de gestión. En segundo lugar, en cada caso y país también habrá que valorar cuáles son las funciones o competencias que ejercen los municipios (y por tanto su gasto corriente). Aquí es fundamental tener en cuenta que a los municipios pequeños suelen acompañar organizaciones locales intermedias (provincia, condado, departamento, *Kreis*), o incluso organizaciones regionales (regiones, comunidades autónomas, *Länder*) que compensan el déficit de gestión municipal. También es determinante valorar la existencia de asociaciones funcionales de municipios (mancomunidades, *établissements publics de coopération intercommunale*, *Zweckverbände*) que compensan los déficits de gestión y de escala de los municipios pequeños. De manera que municipios pequeños con tareas muy acotadas o limitadas no son, per se, ineficientes. Y en cambio, pueden ser más ineficientes o costosos los municipios grandes que, para compensar su falta de proximidad con los vecinos, cuentan con unidades territoriales de gestión más reducidas y próximas a los ciudadanos (como las *freguesias* portuguesas).

5. De las notas anteriores, simplemente indiciarias, se puede derivar una afirmación principal. La reforma de la planta municipal no resulta directa y lógicamente de que España cuente con 8.116 municipios. Ni de que más del 80 por 100 de esos municipios tenga menos de 5.000 habitantes. El esfuerzo argumental ha de ser considerablemente mayor.

a) Habrá que mejorar, sobre todo, la fundamentación económica sobre la ineficiencia de los municipios pequeños. Por ahora, en los escasos estudios empíricos con los que contamos, se sostiene que el tamaño de los municipios puede no ser determinante de su eficiencia. Primero, porque son pocos los servicios públicos municipales que mejoran su rendimiento con la escala;¹⁰ y segundo, porque tanto o más relevante que la “economía de escala” puede ser la “economía de densidad” (esto es, la concentración real de la población que recibe los servicios públicos municipales). Esta última “economía de densi-

dad” no aumenta cuando se fusionan municipios, pero se mantiene la realidad de núcleos de población diferenciados e incluso dispersos.¹¹ Y nótese que la realidad geográfica de España no es solo de numerosos pequeños municipios sino, también, de numerosos núcleos de población diseminados.

b) En un segundo nivel argumental, incluso si el análisis de costes muestra mayor gasto consolidado en los municipios pequeños, aún no está justificado per se el sacrificio del principio democrático que naturalmente deriva de la supresión de municipios comparativamente ineficientes. Será necesario valorar, antes de la supresión, si hay posibles medidas alternativas económicamente eficientes y que no exijan la supresión de municipios (asociaciones municipales, redistribución de tareas entre municipios y provincias o comarcas, por ejemplo).

6. Frecuentemente se alude a la potenciación de las mancomunidades como forma de corrección de las ineficiencias de escala de los municipios pequeños y medianos.¹² De hecho, las reformas legislativas recientes en la Comunidad Valenciana (Ley 8/2010, de 23 de junio) y Extremadura (Ley 17/2010, de 22 de diciembre) apuestan precisamente por la potenciación de las mancomunidades. Esta opción organizativa frecuentemente mejora la eficiencia en el gasto (aun teniendo en cuenta que las mancomunidades también generan costes de administración y que algunos servicios no son menos costosos por el aumento de su escala de provisión). Pero presenta graves inconvenientes desde el punto de vista del principio democrático, pues estas organizaciones (y más aún los consorcios locales) no responden directamente ante la comunidad local (vecinos), sino ante los ayuntamientos que la integran. De otro lado, el acaparamiento de servicios por las mancomunidades también supone una devaluación del principio constitucional de “centralidad municipal”, en la medida en que pasan a ser esas mancomunidades (y no los propios municipios directamente) quienes definen y ejecutan la mayoría de las decisiones que afectan a la

10. BEL, G., “Servicios locales: tamaño, escala y gobernanza”, en *Informe IEB sobre federalismo fiscal*, Institut d’Economia de Barcelona, 2011, p. 12 y ss. (p. 13).

11. FLUVIÀ, M., RIGALL I TORRENT, R., y GARRIGA, A., “Déficit en la provisión local de servicios públicos y tipología municipal”, *Revista de Economía Aplicada*, núm. 48, 2008, p. 111 y ss. (p. 129).

12. ORDUÑA PRADA, E., “El municipio como marco relacional”, en RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R., *Reformar la Administración territorial*, Netbiblo, A Coruña, 2009, p. 99 y ss.

población. A mi juicio, por tanto, la creación de mancomunidades no es una alternativa óptima a la reducción de municipios. En mi opinión, 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 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 competencias municipales a provincias, comarcas o comunidades autónomas). El resultado final óptimo es, a mi juicio, 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.¹³ 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.¹⁴

7. En lo que sigue se va considerar la hipotética situación de que, una vez justificado el sobrecoste de funcionamiento de un determinado segmento de municipios (los pequeños), y no identificada una posible regulación legal reductora de ese sobrecoste, finalmente se abra paso una reforma de la planta municipal. En este caso, la primera pregunta, a la que intenta contestar este estudio, es la de qué organización, si el Estado o cada Comunidad Autónoma, es la competente para la reducción de la planta municipal. Como

enseguida se verá, este análisis no se puede realizar en abstracto. Habrá que plantearse cuáles son las posibles formas de reducción de la planta municipal. Pues dependiendo de las concretas formas, así se activará en mayor o menor medida la competencia estatal o autonómica.

2. Formas de reducción de la planta municipal y competencias para su realización

8. La experiencia comparada muestra dos formas elementales de fusión o agregación de municipios (fundamentalmente pequeños, aunque también medianos). Una es la modificación imperativa del mapa municipal, por ley o por resoluciones gubernativas conforme a la ley. La otra forma es la incentivación de fusiones o agregaciones voluntarias.¹⁵

a) La reducción imperativa se produce mediante la fusión o agregación obligatoria de municipios y puede realizarse –en hipótesis– tanto por ley como por resolución administrativa. Una supresión o fusión de municipios *ope legis* tanto puede consistir en la enumeración directa de los municipios fusionados o agregados como en la fijación de criterios precisos y determinados (fundamentalmente, segmentos de población) que precisan luego solo de la posterior concreción gubernativa. También se incluye aquí la posibilidad de que la ley imponga a determinados municipios (los pequeños o medianos) una alternativa imperativa: o fusionarse o crear mancomunidades de servicios.¹⁶ Junto a la fusión por ley, la fusión o agregación de municipios también puede ser por resolución administrativa en el marco de la ley. En este caso, la ley establece unos supuestos abstractos en los que una reso-

13. Una propuesta próxima, consistente en mantener los municipios pequeños, pero atribuir gran parte de sus funciones, como propias, a nuevas “áreas básicas administrativas”, en LLUCIA I SABARICH, I., “¿Es necesario modificar el mapa territorial municipal? La solución: áreas básicas administrativas”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 26, 2011, p. 102 y ss. (p. 112).

14. Este planteamiento, ya en: *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2011, p. 101 y ss. Otra opinión, insistente en la reducción del mapa municipal, en LÓPEZ RAMÓN, F., “Política contra la fragmentación del mapa municipal”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 313-314, 2010, p. 69-106 (p. 94 y ss.).

15. Por todos: BURGI, M., *Kommunalrecht*, 3.ª ed., C.H.Beck, München, 2010, p. 42.

16. Este puede ser el caso de la reforma de la planta municipal en Dinamarca (2007). Véase el documento “Local Government Denmark”, elaborado por la asociación de municipios daneses “KL”. En Internet: www.kl.dk/ImageVault/Images/id_38223/scope_0/ImageVaultHandler.aspx. Consultado por última vez el 11 de marzo de 2012. Varias experiencias de fusiones imperativas en Europa, en LÓPEZ RAMÓN, F., “Política...”, cit., p. 89 y ss.

lución gubernativa puede o debe imponer la supresión municipal. En este último caso la ley no impone directamente la supresión, simplemente la hace posible o debida.

- b) La reducción voluntaria consiste en la definición de un procedimiento a través del cual los municipios puedan manifestar su voluntad de fusionarse o anexarse a otro. Lo lógico es que a las reglas procedimentales acompañen también instrumentos de estímulo financiero. Tal es el precedente estatal plasmado en la Ley de 23 de julio de 1966. La ayuda financiera bien puede consistir en una financiación especial para municipios que opten por la fusión o agregación. O en ayudas financieras del Estado a las entidades regionales (como, en España, las comunidades autónomas) que pongan en marcha planes de fusión municipal. El hecho de que la fusión dependa de la iniciativa o aceptación voluntaria de los municipios no impide que la decisión final sobre la fusión o agregación corresponda a una autoridad supramunicipal. En general, parece que la forma elemental de reducción voluntaria se articula en cuatro fases: establecimiento de las bases legales para las fusiones o agregaciones (donde se contienen los posibles estímulos); iniciación del proceso de fusiones por una autoridad supramunicipal; propuestas de los municipios; pactos con los concretos municipios proponentes; modificación oficial del mapa municipal por resolución o norma de una autoridad supramunicipal.¹⁷

9. Vistas ya las dos formas elementales de reducción de la planta municipal, a continuación se van a considerar los títulos competenciales, estatales o autonómicos, que pueden legitimarlas. Se van a considerar, en primer lugar, las competencias autonómicas específicas sobre “alteración de términos municipales” y sobre “organización territorial”. Y a partir de ahí se van a analizar los títulos competenciales que permiten

al Estado incidir sobre la ordenación de la planta municipal de cada Comunidad Autónoma.

3. Competencias autonómicas sobre “alteración de términos municipales” y sobre “organización territorial”

10. Con carácter general, y con las precisiones y matices que enseguida se harán, la mayoría de los Estatutos de Autonomía contienen una competencia específica sobre “alteración de términos municipales” o sobre “organización territorial”. En principio, estos son los títulos competenciales específicos e idóneos en los que encuadrar una eventual reforma de la planta municipal. Tanto suprimiendo municipios como promoviendo las fusiones voluntarias. Ahora bien, esta preferencia competencial autonómica no excluye la intervención del Estado. Pues dependiendo de qué tipo de reforma se considere (si fusión imperativa o incentivada) también habrá que tomar en consideración algunos títulos competenciales estatales. Aquí vamos a considerar, fundamentalmente, las competencias estatales sobre “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas” (artículo 149.1.18 CE), sobre “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (artículo 149.1.13 CE) y sobre “Hacienda general” (artículo 149.1.14 CE). En lo que sigue, primero se va a hacer referencia específica a las competencias autonómicas sobre “alteración de términos municipales” y sobre “organización territorial”. Luego se examinará la posible incidencia del Estado sobre esas competencias autonómicas.

11. Según se ha dicho ya, en la actualidad la mayoría de los Estatutos de Autonomía enuncian una competencia autonómica específica sobre “alteración de términos municipales” o sobre “organización territorial”. Se trata, en la mayoría de los casos, de una materia competencial diferenciada de la materia “régimen local”. Esos títulos competenciales presentan

17. Véanse estas fases procedimentales en el actual proceso de fusiones en Inglaterra. Este proceso (para crear “autoridades unitarias” siguiendo el modelo anterior de 1992) está regulado en las *sections* 1 a 7 de la *Local Government and Public Involvement in Health Act 2007* (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/28/contents>). Téngase en cuenta, en todo caso, la singularidad de las fusiones en Inglaterra, que consisten a veces en la supresión de municipios (que se sustituyen por un condado “unitario”) y otras veces en la simple fusión de municipios. Sobre ello: WILSON, D. y GAME, Ch., *Local Government in the United Kingdom*, 5.ª ed., Palgrave, 2011, p. 67 y ss. En español, DIEZ SASTRE, S., “Reino Unido”, en VELASCO CABALLERO, F., *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 2010, p. 364 y ss. (p. 398).

varias dificultades hermenéuticas. La primera tiene que ver con la diversa configuración funcional de la competencia sobre “alteraciones de términos municipales” o sobre “organización territorial” en los distintos Estatutos. Pues esas materias competenciales unas veces aparecen como “exclusivas”, otras veces como “exclusivas sin perjuicio de lo establecido por el art. 149.1.18 CE” y otras veces como de “desarrollo legislativo” de normas básicas estatales. La segunda dificultad mencionada está en la propia identificación de las materias “alteración de términos municipales” y “organización territorial” en los Estatutos.

3.1. Diversidad de títulos competenciales autonómicos

12. Según se ha anunciado ya, la “alteración de términos municipales” y la “organización territorial” no son materias competenciales uniformes en todos los Estatutos de Autonomía. Algunos Estatutos expresamente identifican, como materia competencial exclusiva –y diferenciada del “régimen local”–, la “alteración de términos municipales” o la “organización territorial”. En otros Estatutos de Autonomía la competencia de “alteración de términos municipales” se enuncia expresamente como competencia de desarrollo legislativo y ejecución de las normas básicas estatales. En este último caso es claro que la distribución de competencias sobre la planta municipal se articula a través del esquema “bases + desarrollo”. La diferente atribución competencial en los diversos Estatutos de Autonomía, recién descrita, proviene de los Estatutos originarios y se ha mantenido hasta hoy, incluso a pesar de la tendencia uniformista de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), y de la STC 214/1989 (que enjuicia la LBRL). Veamos con más detalle el origen y permanencia de esta diferenciación de títulos competenciales.

13. Es sabido que, en su origen, la Constitución no prestó especial atención al “régimen local” o a la “Administración local” como materia competencial. Desde luego, el régimen local no forma parte de las materias competenciales reservadas al Estado por el artículo 149.1 CE. Al tiempo, el artículo 148.1.2 CE preveía

que los Estatutos de Autonomía podían atribuir competencias únicamente sobre dos materias: primero, sobre “alteración de términos municipales”. En segundo lugar, el mismo artículo 148.1.2 CE autorizaba a los Estatutos de Autonomía a atribuir a las nacientes comunidades autónomas competencias administrativas sobre régimen local (“las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local”). Se puede entender que en esta materia se incluían, fundamentalmente, los controles administrativos sobre las entidades locales. Este limitado catálogo de posibles competencias autonómicas solo regía para las comunidades autónomas que accederían a la autonomía por la vía del artículo 143 CE. Frente a ellas, las comunidades autónomas constituidas al amparo del artículo 151 CE (o de la Disposición Transitoria 2.ª CE) podían aumentar su elenco de competencias hasta el techo de las reservadas al Estado en el artículo 149.1 CE.

14. A partir de estas normas constitucionales, y teniendo en cuenta las dos vías constitucionales iniciales para el acceso a la autonomía (la rápida y extensa del artículo 151 CE y la lenta y restringida del artículo 143 CE), los Estatutos de Autonomía originales tomaron opciones diversas.¹⁸ En lo que ahora importa, casi todos los Estatutos de Autonomía singularizaron una materia competencial, la “alteración de términos municipales”. Y ello con independencia de que los propios Estatutos atribuyeran también una competencia legislativa amplia (exclusiva o compartida) sobre “régimen local”, o una competencia más limitada, solo administrativa, sobre “funciones que correspondan a la Administración del Estado en relación con las corporaciones locales”. En suma, la competencia sobre “alteración de términos municipales” presentaba sustantividad, porque en todos los Estatutos aparecía diferenciada de la competencia autonómica sobre “régimen local” o sobre “Administración local”. Esto no quita para que los distintos Estatutos presentaran diferencias funcionales relevantes en el propio enunciado de la competencia sobre “alteración de municipios”.

- a) Los Estatutos aprobados al amparo del artículo 151 CE (o de este precepto en relación con la Disposición Transitoria 2.ª CE) presentaban algu-

18. Una descripción completa, en: GALLEGO CÓRCOLES, I., “Organización territorial”, en ALAGUER CALLEJÓN, F., *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, p. 203 y ss.

nas importantes diferencias entre sí, al menos en el tema que ahora nos ocupa. El Estatuto catalán atribuyó la materia “régimen local” en exclusiva a Cataluña, si bien con el apéndice significativo de que aquella atribución competencial se hacía “sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.18 de la Constitución” (artículo 9.8 EAC). Al tiempo, el mismo Estatuto catalán mencionaba expresamente la competencia exclusiva autonómica sobre “alteraciones de los términos municipales” (artículo 9.8 EAC), esta vez sin ningún apéndice de “sin perjuicio”.¹⁹ Esto permitió hablar de una competencia autonómica más amplia sobre “términos municipales” que sobre el conjunto del “régimen local”.²⁰ Próximo al Estatuto catalán, aunque no idéntico, es el Estatuto gallego (aún vigente). Con enunciado alambicado, el artículo 27.2 EAG (1981) atribuye competencia legislativa de desarrollo sobre “régimen local” a la Comunidad.²¹ Y junto a esto, también atribuye competencia exclusiva sobre “alteraciones de los términos municipales” (artículo 27.2 EAG). Más allá de sus singularidades –por la regulación interna de los territorios históricos–, el Estatuto vasco también se asemeja al catalán y gallego en su distinción entre el “régimen local” (materia competencial exclusiva, “sin perjuicio” de la competencia estatal ex artículo 149.1.18 CE) y las “demarcaciones territoriales municipales”, competencia esta que se enuncia como exclusiva sin límite expreso alguno (artículo 9.8 EAPV).²² El Estatuto andaluz (1981) atribuía competencia –solo de desarrollo legislativo y ejecución– sobre “alteración de términos municipales” y sobre “fusión de municipios limítrofes” (artículo 3 EAA), y junto a ello atribuía competencia exclusiva sobre “régimen local sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución” (artículo 13.3 EAA). Tenemos, entonces,

que los cuatro Estatutos de Autonomía (el vasco, el catalán, el gallego y el andaluz) diferenciaban entre el “régimen local” y las “alteraciones de términos municipales”. Esta distinción estatutaria de dos competencias parecía reflejar la diferencia en la propia Constitución: mientras la competencia sobre “alteraciones de términos municipales” arrancaba del artículo 148.1.2 CE (y, por tanto, la podían incluir todos los Estatutos), la competencia sobre “régimen local” tenía su fundamento en el artículo 148.2 CE (puesto en relación con la Disposición Transitoria 2.ª CE), por lo que podían incluirla también los Estatutos de vía rápida. En lo que ahora importa, la distinción competencial mencionada permitía sostener que la competencia sobre “alteraciones de los términos municipales” no tenía límite expreso en los propios Estatutos (como sí ocurría, en cambio, con la competencia sobre “régimen local”, que se enunciaba directamente limitada por su concurrencia con la competencia básica estatal ex artículo 149.1.18 CE).

- b) Más diversidad hay en el otro grupo de Estatutos, los aprobados al amparo del artículo 143 CE. En todos estos Estatutos también se singulariza la materia “alteraciones de términos municipales”, si bien con diferente alcance. Veamos.
 - aa) Algunos Estatutos fueron fieles a los términos del artículo 148.1.2 CE y atribuyeron competencia a la correspondiente Comunidad Autónoma, tanto sobre “alteraciones de los términos municipales” como sobre “funciones que correspondan a la Administración General del Estado sobre las corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local”. Ahora bien, más allá de esta similitud, los distintos Estatutos atribuían competencias sobre aquellas materias de forma muy distinta. Unos Estatutos atribuían, sobre las dos materias, o bien competencia “de desarrollo

19. GALÁN GALÁN, A. y GRACIA RETORTILLO, R., “Estatuto de Autonomía de Cataluña, Gobiernos locales y Tribunal Constitucional”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 11, 2011, p. 237 y ss. (p. 242).

20. FERRET I JACAS, J., “Régimen local”, en *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, 1990, p. 497 y ss. (p. 504).

21. Artículo 27.2 EAG: atribución de competencia exclusiva sobre “las funciones que sobre el régimen local corresponden a la Administración General del Estado al amparo del art. 149.1.18 de la Constitución y su desarrollo”.

22. La singularidad del Estatuto vasco está en que las competencias de la Comunidad Autónoma se ejercen “sin perjuicio de facultades correspondientes a los territorios históricos” (artículo 10.1 EAPV). Además, el artículo 37 EAPV reserva internamente a los territorios históricos varias funciones relevantes sobre las entidades locales de su territorio.

legislativo y ejecución”,²³ o bien competencia nominalmente “exclusiva”.²⁴ El Estatuto de Madrid, en cambio, atribuía competencia exclusiva sobre “alteraciones de términos municipales” (artículo 26.2 EAM), pero solo competencia de desarrollo legislativo sobre “funciones que correspondan a la Administración General del Estado sobre las corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local” (artículo 27.1 EAM).

- bb) Los Estatutos de Canarias y la Comunidad Valenciana, amparados en la existencia de sendas leyes orgánicas de transferencias de competencias paralelas y casi simultáneas a los propios Estatutos, fueron más allá de la dicción expresa del artículo 148.1.2 CE y atribuyeron competencia exclusiva sobre “régimen local” y, diferenciadamente, sobre “alteraciones de términos municipales”. En el Estatuto valenciano se atribuía competencia exclusiva sobre “régimen local” (claro es, “sin perjuicio” de lo que establece el artículo 149.1.18 CE) y sobre “alteraciones de términos municipales” (artículo 31.8 EACV). En cambio, en el Estatuto canario se atribuía competencia exclusiva sobre “alteración de términos municipales” y competencia legislativa de desarrollo sobre “régimen local” (artículo 42.1 EACan).
- cc) Al margen de esta clasificación queda la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra, que se remite a las leyes paccionadas vigentes [artículo 46.1 a) LORAFNA].

15. A partir de los Estatutos de Autonomía, originales y reformados, se podía afirmar –para toda España– que las decisiones gubernativas sobre “términos municipales” correspondían, en todo caso, a las comunidades autónomas. Menos claridad había en relación con la competencia legislativa autonómica sobre la misma materia. Pues en algunos casos la competencia estatutaria sobre “alteraciones de términos municipales” aparecía como “exclusiva”, otras veces como “exclusiva, sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.18 de la Constitución”, y otras veces como “de desarrollo legislativo”. El Estado, al aprobar la LBRL no prestó especial atención a las diferencias estatutarias sobre la materia “alteraciones de términos

municipales”. Por eso, el artículo 13 LBRL, al regular las bases del “régimen jurídico de la Administración local”, incluyó algunas –escasas– normas básicas sobre el régimen de fusiones y segregaciones. Es más, la Disposición Adicional 1.1 LBRL expresamente estableció que ciertas comunidades autónomas con competencia exclusiva sobre “alteraciones de términos municipales” se regían también por las normas básicas sobre fusiones y segregaciones del artículo 13 LBRL. Era claro, en la estructura legislativa de la LBRL, que el poder autonómico sobre “alteraciones de términos municipales”, en principio exclusivo, tenía su límite en algunas (escasas) normas básicas estatales.

16. Cuestionada la opción legislativa estatal ante el Tribunal Constitucional, la STC 214/1989 optó por la igualación sustancial (no absoluta) del régimen competencial de todas las comunidades autónomas, identificando una competencia básica estatal sobre toda la materia “régimen local”, como subespecie del “régimen jurídico de las Administraciones Públicas” (artículo 149.1.18 CE). En lo que ahora importa –la planta municipal– la STC 214/1989 rechazó la alegada inconstitucionalidad de las reglas sobre segregación y fusión de municipios del artículo 13.2 y 3 LBRL. Ahora bien, la afirmación de que las normas básicas del artículo 13.2 y 3 LBRL eran válidas, no se hizo con la simultánea afirmación de que las competencias autonómicas sobre “alteración de términos municipales” (en muchos casos “exclusivas”) haya que entenderlas en todos los casos como competencias ordinarias “de desarrollo” de las bases estatales, o como simples competencias de ejecución administrativa. Más bien, el Tribunal Constitucional define las competencias estatutarias sobre “alteraciones de los términos municipales” como concurrentes con las competencias estatales (y no como compartidas según el esquema “bases más desarrollo”). Veamos.

- a) En relación con la segregación de municipios (regulada en sus términos básicos por el artículo 13.2 LBRL), la STC 214/1989 afirma categóricamente que “no resulta en absoluto ilegítimo constitucionalmente, ni, por tanto, vulnerador de la competencia autonómica, que el Estado, con cobertura en el art. 149.1.18.^a de la Constitución, haya establecido esa exigencia mínima” [FJ 8 a)]. Ahora bien, en ningún momento

23. Artículos 11 a) EAAst, 9.1 EALR, 11 a) EARM, 31.1 EAC-LM, 8.2 EAExt, y 27.8 EACyL.

24. Artículos 22.2 EACant, 35.2 EAAr, y 10.2 EAIB.

afirma la misma sentencia que la competencia autonómica sobre términos municipales sea de “desarrollo legislativo” de las bases estatales, o de simple ejecución. Más bien, el Tribunal Constitucional parece identificar una concurrencia entre una competencia autonómica (la de “alteración de términos municipales”) y la competencia básica estatal ex artículo 149.1.18 CE. Dice el Tribunal que “si bien este art. 13.2 de la LBRL irrumpe, tal como afirma la entidad recurrente, en el campo de la organización territorial, es incuestionable que con ello el Estado no se ha excedido de la competencia que, con cobertura en el art. 149.1.18.^a de la Constitución, puesto en relación con los arts. 137 y 140 de la misma norma fundamental, le corresponde a fin de regular los requisitos que con carácter necesario deben reunir los municipios”. Si bien el tenor literal de la sentencia no permite conclusiones terminantes, sí es posible señalar que para el Tribunal el artículo 13.2 LBRL “irrumpe (...) en el campo de la organización territorial”. No se habla aquí de una competencia básica estatal y una competencia autonómica “de desarrollo” o “ejecutiva”, sino, más bien, de la concurrencia entre la competencia autonómica sobre “organización territorial” (léase “alteraciones de términos municipales”) y la competencia básica estatal sobre “régimen jurídico de las Administraciones Públicas” (artículo 149.1.18 CE).

- b) En relación con las fusiones municipales, que simplemente se prevén y promocionan en el artículo 13.2 LBRL, la STC 214/1989 toma directamente en consideración la competencia autonómica sobre “alteración de términos municipales”. Y dice que en relación con “las alteraciones municipales, sin perjuicio de lo dispuesto por el art. 148.1.º y 2.º de la Constitución, el Estado ostenta

también competencia para fijar los criterios básicos a los que debe sujetarse el ejercicio de las correspondientes competencias autonómicas, y ello como resultado del juego combinado de los arts. 137, 140 y 149.1.18.^a de la Constitución, que obligan necesariamente a atribuir al Estado la regulación básica de su propia estructura”. Se observa aquí cómo la competencia estatal básica sobre “régimen local” (ex artículo 149.1.18 CE) no encuentra al otro lado una competencia autonómica “de desarrollo”, sino la competencia autonómica –frecuentemente exclusiva– sobre “alteraciones de términos municipales” que procede del artículo 148.1.2 CE.

17. Algunos Estatutos de Autonomía modificados en los años noventa, y por tanto posteriores a la STC 214/1989, volvieron a insistir en la distinción material entre “alteración de términos municipales” y “régimen local”. En parte de estos Estatutos reformados se enuncia la competencia sobre “régimen local” como de desarrollo legislativo o como “exclusiva sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.18 CE”. Y junto a ello, se enuncia la competencia sobre “alteración de términos municipales” como exclusiva, sin más (por tanto, no con el apéndice de “sin perjuicio...”).²⁵ Es cierto que, junto a estos Estatutos, otros reformados en los años noventa han difuminado la diferenciación de la “alteración de términos municipales” respecto del régimen local,²⁶ pero que esto haya ocurrido en algunos Estatutos no empaña el dato normativo relevante de que en otros Estatutos se mantenga la diferente asignación de las dos materias, y se califique la competencia sobre “alteración de municipios” como exclusiva (sin más límites).

18. En esta situación se llegará a las reformas estatutarias iniciadas en 2006. En estos Estatutos se mantiene el rastro de la distinción original entre “alteraciones de términos municipales” y “régimen local” que, como ya hemos visto, arranca del propio artículo

25. Véanse los siguientes preceptos estatutarios: artículo 30.3 y 4 EACan (reformado por Ley Orgánica 4/1996); artículos 10.2 y 11.2 EAIB (reformado por Ley Orgánica 3/1999); artículos 26.1.2 y 27.1 EAM (reformado por Ley Orgánica 5/1998). Este último Estatuto, el madrileño, tiene la singularidad de que enuncia como competencia exclusiva (sin matices) no solo la “alteración de términos municipales”, sino, más precisamente, la “creación o supresión de municipios”.

26. Así: artículos 10.2 y 11.2 EAAst, tras la reforma por Ley Orgánica 1/1999. Aunque estos preceptos del Estatuto asturiano diferencian el “régimen local” de la “alteración de términos municipales”, lo cierto es que en ambos casos configuran una competencia exclusiva “sin perjuicio del art. 149.1.18 de la Constitución”. El artículo 35.1.2 EAAR (reformado por Ley Orgánica 5/1996) configura una única competencia exclusiva sobre “régimen local”, sin perjuicio del artículo 149.1.18 CE. El artículo 32.1 EAC-LM (modificado por Ley Orgánica 3/1997) suprime la mención expresa a la “alteración de municipios”, y simplemente configura una competencia de desarrollo sobre “régimen local”. El artículo 8.1 EAExt (reformado por la Ley Orgánica 8/1994 y luego no alterado en este punto por la Ley Orgánica 12/1999) distingue entre “alteración de términos municipales” y “régimen local”, aunque en ambos casos la competencia autonómica es de desarrollo legislativo y ejecución.

148.1.2 CE, y que originariamente fue trasladada, con tenores diferentes, a los Estatutos de Autonomía. En la mayor parte de los Estatutos reformados a partir de 2006 se va a distinguir entre, por un lado, la “organización territorial”, y, por otro lado, el “régimen local”.²⁷ La organización territorial se configura siempre como competencia exclusiva, sin más. En cambio el “régimen local” se enuncia de varias maneras: como competencia exclusiva autonómica “sin perjuicio del art. 149.1.18 CE” o diferenciando dos submaterias dentro del “régimen local”, una de competencia exclusiva autonómica (sin más apéndices o límites), y otra de competencia compartida (de desarrollo legislativo de las bases estatales). La distinción entre “organización territorial” y “régimen local” no ha sido objetada en la STC 31/2010 sobre el Estatuto catalán. Recuérdesse que el Estatuto catalán ha atribuido competencia exclusiva a la Generalitat sobre “organización territorial” (artículo 151 EAC). Y junto a ello ha disociado la materia “régimen local” en dos bloques: uno de competencia exclusiva autonómica (artículo 160.1 y 3 EAC) y otro de competencia compartida con el Estado (artículo 160.2 EAC). Respecto de estas opciones estatutarias, la STC 31/2010 da por válida la distinción entre “organización territorial” y “régimen local”.²⁸ Pero al mismo tiempo afirma que la competencia “exclusiva” sobre “organización territorial” ha de entenderse sin perjuicio de la competencia básica estatal ex artículo 149.1.18 CE (STC 214/1989, FJ 94).²⁹

19. El punto de llegada hoy, tras la compleja evolución del título competencial “alteración de términos municipales”, bien puede ser el siguiente: con carácter general, las comunidades autónomas disponen de una

competencia específica (y frecuentemente exclusiva) sobre la planta municipal, bien enunciada como “alteración de términos municipales”, bien como “organización territorial”. En consecuencia, la política de planta municipal (y por tanto sobre las fusiones de municipios) corresponde en principio a cada Comunidad Autónoma. Dicho esto, el Estado puede condicionar parcialmente el ejercicio de esas competencias autonómicas mediante su competencia para establecer las “bases del régimen local” (artículo 149.1.18 CE). Pero lo propio del Estado no es la definición de una política general sobre las divisiones territoriales,³⁰ sino, más bien, la incidencia o fijación de límites a las políticas territoriales de las comunidades autónomas. A la vista de que el Estado puede condicionar el ejercicio de la competencia autonómica específica sobre la planta municipal, será necesario perfilar cuáles son los límites del propio Estado cuando pretende incidir o condicionar, mediante normas básicas, el ejercicio de la competencia autonómica específica (y a menudo exclusiva) sobre la planta municipal.

3.2. Alcance material de las competencias autonómicas sobre “alteración de términos municipales” y “organización territorial”

20. Aunque esta cuestión puede ser controvertida, considero que la expresión “alteración de municipios”, enunciada tanto en el artículo 148.1.2 CE como en la mayoría de los Estatutos de Autonomía, incluye las diversas formas de reorganización de la planta municipal que concluyen con la corrección de términos municipales: fusión, segregación y agregación de municipios.³¹

27. Artículos 151 y 160 EAC, 59 y 60 EAA, 71.5 y 6 y 75.11 EAAr, 70.1.4 y 71.1.1 EACyL, 9.1.3 EAExt. Algo singular es el Estatuto (modificado) de la Comunidad Valenciana (49.1.8 EACV), que siguiendo el patrón anterior distingue entre “régimen local” (que se enuncia “sin perjuicio” del artículo 149.1.18 CE) y “alteraciones de los términos municipales” (materia sobre la que no se hace ninguna precisión). También el nuevo Estatuto balear tiene la singularidad (explicable por la particularidad del territorio insular) de que las competencias autonómicas son: exclusiva sobre “organización local” (no territorial) y compartida sobre “régimen local”: artículos 30.45 y 31.13 EAIB.

28. GALÁN GALÁN, A. y GRACIA RETORTILLO, R., “Estatuto...”, cit., p. 265.

29. El posible significado de esta concurrencia, en VELASCO CABALLERO, F., “Régimen local y Estatutos de Autonomía tras la STC 31/2010 sobre el Estatuto catalán”, en COSCULLUELA MONTANER, L., CARBONELL PORRAS, E., y MEDINA ALCOZ, L., *Reforma estatutaria y régimen local*, Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2011, p. 85 y ss. (p. 104).

30. Otra opinión, ESCUÍN PALOP, C., “La alteración de los términos municipales”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tomo II, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011, p. 1849 y ss. (p. 1865).

31. En este sentido: FANLO LORAS, A., “La Administración local”, en EMBID IRUJO, A., *Derecho público aragonés*, 1.ª ed., Zaragoza, 1990, p. 277 y ss. (p. 291). Hay edición posterior de esta obra, pero ulterior a la reforma del Estatuto aragonés en 2007. Otra opinión, que no incluye la creación y supresión de municipios en la competencia autonómica originaria sobre “alteración de municipios”, en SOSA WAGNER, F. y MIGUEL, P. DE, “Creación...”, cit., p. 67. Y luego, también, en SOSA WAGNER, F., “Creación y supresión de municipios y alteraciones de sus términos”, en GARCÍA ROCA, J., *Derecho público de Castilla y León*, Madrid, INAP, 1999, p. 281 y ss. (p. 281).

Esta comprensión amplia de la “alteración de términos municipales” era la tradicional en Derecho local español³² y la que, unos años antes de la Constitución, ofrecía la Base 3.2 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1975, que establecía que “los términos municipales pueden alterarse por incorporación, fusión, segregación y agregación”.³³ Es cierto que actualmente el artículo 13.1 LBRL distingue la “alteración de términos municipales” respecto de la “creación” y “supresión” de municipios. Pero, a mi juicio, ese precepto legal no justifica una interpretación reductiva de la materia “alteraciones de términos municipales” que enuncian los Estatutos de Autonomía. Téngase en cuenta que si se entiende la “alteración de términos municipales” como algo distinto de la creación y fusión de municipios, las comunidades autónomas tendrían una competencia exclusiva sobre algo intrascendente: la alteración de municipios que se produce sin reforma del mapa municipal. Y, junto a ello, la mayoría de las comunidades autónomas carecerían de toda competencia (ni tan siquiera ejecutiva) sobre fusiones, agregaciones y segregaciones, pues ningún Estatuto de Autonomía (salvo el de la Comunidad de Madrid) contempla expresamente esa materia. Esto haría también absurda la propia regulación del artículo 13.1 LBRL, que contendría varias normas básicas sobre segregaciones y fusiones municipales que no podrían ser desarrolladas ni ejecutadas por la Comunidad Autónoma, ya que los Estatutos –con la excepción de Madrid– no han reconocido competencia expresa alguna sobre creación y supresión de municipios (y recuérdese que las competencias autonómicas no derivan de las leyes estatales, sino de los Estatutos de Autonomía). Además, hay que tener en cuenta que la Disposición Adicional 1.^a

LBRL expresamente establece que el artículo 13 LBRL se aplicará en una serie de comunidades autónomas. Esta Disposición parte de la premisa implícita (pero incuestionable) de que las comunidades autónomas disponen de competencias propias sobre segregación y fusiones, y sobre estas competencias se proyectan precisamente las bases estatales del artículo 13 LBRL.³⁴ A la vista de lo expuesto, tiene pleno sentido mantener una concepción amplia de la materia “alteraciones de términos municipales”, inclusiva de las fusiones, agregaciones, segregaciones y otras alteraciones realizadas sin variación del mapa municipal. Así lo entendieron, desde luego, la Comunidad de Aragón, el Principado de Asturias y Cataluña, que poco después de la publicación de la LBRL aprobaron normas para la promoción de las fusiones municipales.³⁵ Y apoyaron esas normas en sus competencias sobre “alteraciones de términos municipales”. La misma opción hermenéutica aparece, a mi juicio, en la posterior STC 214/1989, que, al enjuiciar la regulación estatal de las fusiones municipales (artículo 13.3 LBRL), afirma que “en nada restringe la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia en orden a las alteraciones de términos municipales” [FJ 9 b)].

21. Como ya se ha mencionado más arriba (*supra* § 18), en los Estatutos posteriores a 2006 (con la excepción del Estatuto valenciano) ha desaparecido la mención expresa a las “alteraciones de términos municipales”, y en cambio se ha incluido la competencia exclusiva sobre “organización territorial”. Ninguna duda debe haber de que la nueva competencia autonómica sobre “organización territorial” incluye tanto la vertebración comarcal como, sin duda, la configuración del mapa municipal (y con ello las fusiones, agregaciones

32. Artículo 3 de la Ley municipal de 20 de agosto de 1870: “Los términos municipales pueden ser alterados: 1. Por agregación total a uno o varios términos colindantes; 2. Por segregación de parte de un término, bien sea para constituir por sí o con otra u otras porciones municipio independiente, o bien para agregarse a uno o varios de los términos colindantes”. También el artículo 6 de la Ley municipal de 31 de octubre de 1935 establecía: “Los términos municipales pueden ser alterados: 1. Por segregación de parte o de uno de varios municipios para constituirse en otro independiente; 2. Por segregación total de un municipio a otro o fusión de varios, en ambos casos limítrofes; 3. Por segregación total de parte de un municipio para agregarse a otro limítrofe”. Los textos, en ORDUÑA REBOLLO, E., y COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la legislación de régimen local*, Iustel y Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2008.

33. Véase BARRANCO VELA, R., *Creación y segregación de municipios*, Marcial Pons, Madrid, 1993, p. 126.

34. MORELL OCAÑA, L., *El régimen local español*, Civitas, Madrid, 1987, p. 148.

35. Ley asturiana 10/1986, de 7 de noviembre, reguladora de la demarcación territorial de los concejos del Principado de Asturias. En Cataluña la regulación de las fusiones y agregaciones parte del artículo 12 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña (actualmente artículo 12 del Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña), y se desarrolla en el Decreto 140/1988, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de demarcación territorial y población de los entes locales. Véase también el Decreto aragonés 81/1988, de 24 de mayo, por el que se regula el régimen de ayudas para el fomento de la reestructuración municipal mediante incorporaciones y fusiones de municipios.

y segregaciones de municipios). Aunque tras la STC 31/2010, sobre el Estatuto catalán, tampoco cabe ninguna duda de que esta nueva competencia sobre “organización territorial”, aun siendo exclusiva, tiene por límite las normas básicas estatales sobre régimen local dictadas por el Estado al amparo del artículo 149.1.18 CE (“bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”). Pero téngase en todo caso presente que la competencia autonómica exclusiva sobre “organización territorial” no es de mero desarrollo legislativo de las bases estatales. Es una competencia exclusiva que concurre con (y por tanto tiene su límite en) una competencia básica estatal.

4. Competencia estatal sobre “bases del régimen local”

22. Ya se ha dicho más arriba que la jurisprudencia constitucional (STC 214/1989) ha avalado una interpretación del artículo 149.1.18 CE conforme a la cual el Estado es competente para regular las “bases del régimen local” o de la “Administración local”. Es innegable que esta competencia puede condicionar o limitar el ejercicio de las competencias autonómicas sobre “alteración de términos municipales” o sobre “organización territorial”. En lo que sigue se trata, precisamente, de detallar cuál es el posible alcance de la competencia básica estatal en relación con la planta municipal y su compatibilidad con las competencias autonómicas. Para ello se van a exponer, en primer lugar, cuáles son los límites intrínsecos de la competencia básica estatal; y luego se van a identificar sus límites extrínsecos (los que derivan de su concurrencia con títulos competenciales autonómicos). Se advierte ya desde el principio de la complejidad de esta labor hermenéutica debido, fundamentalmente, a la diversidad funcional de los títulos competenciales autonómicos. Una vez expuestos en abstracto los límites de la competencia básica estatal sobre “régimen local”, se analizará qué concretas normas para la reforma de la planta municipal tienen cobertura en la competencia estatal.

4.1. Límites intrínsecos de las bases estatales sobre “régimen local”

23. De forma sucinta hay que empezar por recordar que todas las competencias básicas estatales tienen importantes límites intrínsecos. Las bases se definen por su relación o “diálogo” con las normas autonómicas de desarrollo.³⁶ De ahí deriva la necesaria “autorrestricción” de la norma básica estatal. Se trata de que, como ha señalado muy reiteradamente la jurisprudencia constitucional, cada Comunidad Autónoma con competencia de “desarrollo legislativo” disponga de un ámbito para sus propias opciones políticas.³⁷ De esta manera, el “desarrollo legislativo” no es el mero complemento reglamentario de una Ley, sino la opción político-legislativa de cada Comunidad Autónoma en el marco de una norma básica estatal. La exigencia constitucional de “autorrestricción” estatal se concreta en el criterio jurisprudencial de que las bases estatales se han de expresar, normalmente, a través de normas principales.

24. Aparte de los límites intrínsecos ya descritos, la competencia estatal específica sobre “bases del régimen local” presenta una configuración interna singular, pues permite distinguir entre un núcleo central (el régimen local protector de la autonomía local) y un ámbito secundario (el simple régimen local). En efecto, en la identificación del ámbito material principal de la competencia estatal sobre “Administración local”, el Tribunal Constitucional se ha apoyado en la conexión entre el artículo 149.1.18 CE y la garantía constitucional de autonomía local de los artículos 137 y 140 CE. En este sentido, la STC 214/1989 habla una y otra vez de “las bases conforme al art. 149.1.18.ª de la Constitución en relación con los arts. 137 y 140 de la misma” (por ejemplo: FFJJ 1; 4 A; y 8 B). Esta conexión entre un título competencial estatal y una garantía constitucional general (que se impone a todos los poderes públicos) podría ser objeto de crítica. En todo caso, y en lo que ahora importa, es claro que, conforme a la jurisprudencia constitucional actual, el núcleo central de la competencia estatal está en aquella parte del régimen local que guarda relación directa con la autonomía municipi-

36. BARNÉS VÁZQUEZ, J., “Legislación básica y Estatuto de Autonomía”, en *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, 2004, p. 93 y ss. (p. 94).

37. Jurisprudencia constante desde la STC 32/1981, FJ 5. Entre muchas: SSTC 49/1988, FJ 6; 197/1996, FJ 5. Véanse más precisiones sobre esta jurisprudencia en FERNÁNDEZ FARRERES, G., *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonomico*, Iustel, Madrid, 2005, p. 251 y ss.

pal (garantías competenciales generales, prohibición de controles administrativos, potestades locales, etc.). Así lo señala expresamente la propia jurisprudencia constitucional en relación con las competencias municipales, al afirmar que “la ley básica estatal (...) si excede de lo necesario para garantizar la institución de la autonomía local habrá invadido competencias comunitarias y será, por ello, inconstitucional”.³⁸ Al núcleo central de la competencia básica estatal sobre “Administración local” –el que se define por la conexión con la garantía constitucional de la autonomía local– acompaña un segundo ámbito material (como el referido a la organización administrativa local) que no guarda conexión directa con la garantía constitucional de autonomía local. En este segundo ámbito material la competencia básica estatal es menos intensa (precisamente por no guardar conexión directa con la garantía constitucional de autonomía local) y, por lo mismo, la posible regulación estatal ha de ser necesariamente muy reducida. En lo que afecta a este estudio, se puede anunciar ya que la ordenación de la planta municipal, en todo lo que no guarde directa relación con la autonomía de los municipios afectados, queda fuera del núcleo central de la competencia básica estatal sobre “régimen local”. Y, en consecuencia, esa posible regulación estatal ha de ser muy limitada y selectiva.

25. También, intentando perfilar los límites de la singular competencia básica estatal sobre “régimen local”, derivada del artículo 149.1.18 CE en relación con los artículos 137 y 140 CE, hay que afirmar que las bases estatales no pueden en ningún caso absorber la función ejecutiva sobre la planta municipal. Esto supone que al Estado no le corresponde en ningún caso determinar la fusión o agregación de concretos municipios. La fusión o agregación de concretos municipios es una decisión ejecutiva siempre ajena a la competencia básica estatal. Este criterio aparece con claridad en la argumentación de la STC 31/2001, que considera competencia propiamente exclusiva de Cataluña las “decisiones concretas a través de las cuales la Generalitat determina, crea, modifica y suprime las entidades locales que han de componer dicha organización territorial, sin que ello impida la plena virtuali-

dad de las bases estatales ex art. 149.1.18 CE” (FJ 94). El Estado podrá, ciertamente, fijar algunos criterios y las garantías de los municipios existentes en cualesquiera procesos de reordenación territorial (reducción de la planta municipal). Luego veremos cuál puede ser la densidad normativa de esos criterios. Pero excede de la competencia estatal la modificación directa de la planta municipal. Es cierto que en algunas ocasiones el Tribunal Constitucional ha admitido que resoluciones administrativas singulares del Estado cumplan la posición constitucional de bases.³⁹ Ahora bien, en este punto hay que subrayar que la posibilidad de resoluciones administrativas “básicas” se ha enunciado por el Tribunal Constitucional siempre con carácter excepcional, y vinculada a condicionantes muy específicos y restrictivos. Se trata, en todos los casos, de resoluciones únicas y aplicables de forma abstracta en toda España. Esto es, resoluciones administrativas únicas (autorizaciones, inscripciones registrales) que proyectan sus efectos sobre toda España. Lo cual es bien distinto de múltiples resoluciones administrativas de eficacia territorial limitada, como son las resoluciones que acuerdan concretas fusiones o agregaciones de municipios. Por lo dicho, resulta claro que el Estado no puede imponer directamente el mapa municipal (concretas fusiones o agregaciones de concretos municipios) al amparo de la competencia básica estatal sobre “régimen local”.

26. Dentro de los límites intrínsecos también hay que considerar el carácter tendencialmente estable de las bases estatales, enunciado en la jurisprudencia constitucional desde la STC 1/1982, FJ 1. Esta nota caracterizadora de las normas básicas puede tener especial relevancia en una materia como la configuración de la planta local, que desde 1985 ha sido objeto de una muy limitada regulación estatal: el artículo 13 LBRL. Es claro que el Estado puede cambiar sus normas básicas, para albergar nuevos criterios políticos. Y también es claro que las leyes autonómicas contradictorias con nuevas normas básicas quedan desplazadas en su aplicación. Cabe, incluso, que en un momento concreto, y por simple oportunidad política, el Estado amplíe la extensión de su regulación básica, respecto de la precedente. Es evidente que una eventual ampliación de las

38. STC 214/1989, FJ 4 b). Esta doctrina se reiterará luego en la STC 61/1997, FJ 25, y conducirá directamente a la declaración de inconstitucionalidad de un precepto (el artículo 109.1 del texto refundido de la Ley del Suelo de 1992) que definía competencias urbanísticas municipales en materia de planeamiento urbanístico general.

39. Así: SSTC 208/1999, FJ 4, y 223/2000, FJ 11.

bases estatales afecta al campo propio de la competencia autonómica. Pues lo cierto es que las bases estatales tienen hoy una función delimitadora de las competencias autonómicas de desarrollo. El límite a la expansión de las bases no está en las bases existentes, sino en los límites intrínsecos y extrínsecos de la competencia básica estatal. Ahora bien, aceptado esto, también hay que considerar como indicio racional de extralimitación estatal –y por tanto de inconstitucionalidad– un cambio de regulación que no solo incorpore un nuevo criterio político, sino también una nueva forma de entender el ámbito competencial de cada Comunidad Autónoma. Una norma básica vigente durante 22 años (como el artículo 13 LBRL) estabiliza el sistema competencial diseñado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Genera, en este sentido, seguridad jurídico-competencial, amparada tanto por el artículo 9.3 CE como por el principio constitucional de autonomía política de las comunidades autónomas (artículos 2 y 137 CE). En consecuencia, aunque el cambio de bases es ciertamente posible (pues nada justifica la petrificación de la política legislativa en un Estado), su hipotético efecto expansivo afecta a la legislación autonómica. Y esta afectación no es constitucionalmente irrelevante. Es cierto que el principio de seguridad jurídica (y su especie, el principio de conservación de la ley) no goza de la fortaleza constitucional suficiente como para impedir una renovación expansiva de las bases estatales. Pero dado que están en juego otros bien constitucionales, como son la seguridad jurídica (artículo 9.3 CE) y la autonomía política de las nacionalidades y regiones (artículo 2 CE), sí se puede sostener que, al igual que en otros casos donde están en juego principios constitucionales sobre organización territorial, la modificación expansiva de las bases ha de hacerse “con razón suficiente”.⁴⁰

4.2. Límites extrínsecos de las bases estatales

27. Como ya se ha explicado antes, la competencia básica estatal sobre “régimen local” no encuentra en-

frente una competencia autonómica uniforme sobre “desarrollo legislativo” de las bases estatales, sino, más bien, diversos títulos competenciales, unos exclusivos y otros de desarrollo, sobre “alteración de términos municipales” o sobre “organización territorial”. Esta peculiar situación competencial dota de una especial complejidad a la materia. La lealtad hermenéutica a la Constitución, y a su explícita aceptación de diversidad competencial en los distintos Estatutos de Autonomía,⁴¹ impide menospreciar el tenor literal de la mayoría de los Estatutos de Autonomía y considerar, de forma reduccionista, que la reforma del mapa municipal es un aspecto más del “régimen local”, y que en esa medida todas las comunidades autónomas disponen de una simple competencia de “desarrollo legislativo” de las bases estatales. Resulta más leal con la Constitución –y con los Estatutos de Autonomía– una solución distinta para la asimetría competencial. Consiste en afirmar que el Estado puede, mediante su competencia básica (ex artículo 149.1.18 CE en relación con los artículos 137 y 140 CE), establecer dos tipos de normas sobre la planta municipal: unas muy restringidas (y aplicables a todas las comunidades autónomas) y otras más amplias, solo aplicables a aquellas comunidades autónomas con competencias únicamente de desarrollo legislativo sobre “alteraciones de términos municipales” u “organización territorial”. Veamos.

28. Caben, en primer lugar, unas bases muy restringidas que pueden limitar o condicionar selectivamente (y con el objetivo central de garantizar la autonomía municipal) el ejercicio de todas las competencias autonómicas –tanto exclusivas como de desarrollo– sobre “alteraciones de términos municipales” y sobre “organización territorial”. Esas bases estatales inciden simétricamente sobre todas las competencias autonómicas, pero no convierten la regulación autonómica en el desarrollo de la legislación estatal. En otros términos, la política territorial sería autonómica, aunque encuentre su límite en normas básicas estatales. En aquellas comunidades con competencia exclusiva sobre “alteraciones de términos

40. En este sentido, STC 32/1981, FJ 4. Esta exigencia de “razón suficiente” se formuló en relación con el ámbito funcional de las provincias, frente a leyes autonómicas que pretendían su vaciamiento. Salvadas las diferencias de supuestos, lo relevante de esa jurisprudencia es la estructura ponderativa en la que se basa el juicio: la ley (en aquel caso, autonómica) puede modificar el *status quo* competencial (allí, el de las provincias), pero la existencia de una garantía constitucional (de autonomía local) exige que esa reforma sacrifique lo menos posible (esto es, ponderadamente) el principio de autonomía local. Véanse también las SSTC 214/1989, FJ 13 C), y 109/1998, FJ 2.

41. Así, a mi juicio: SSTC 247/2007, FJ 10, y 31/2010, FJ 57.

municipales” u “organización territorial”, la competencia básica estatal entra en concurrencia con la competencia autonómica. Esta concurrencia de una competencia básica estatal con una competencia exclusiva autonómica es frecuente en la jurisprudencia, y no ha llevado a la reducción de la competencia autonómica al mero “desarrollo legislativo”. Más bien, la articulación competencial ha consistido en considerar la plenitud de la competencia autonómica exclusiva y reconocer, simultáneamente, que las bases estatales puede “incidir limitadamente” sobre la competencia autonómica.⁴² Por lo demás, tal y como la jurisprudencia constitucional ha configurado la competencia estatal sobre régimen local (poniendo en conexión la competencia sobre “régimen jurídico de las Administraciones Públicas” con la garantía institucional de autonomía local en los artículos 137 y 140 CE), habría que afirmar que la regulación estatal sobre una posible supresión de municipios se concreta en la fijación de los límites (procedimentales o sustantivos) que garanticen la autonomía local. Esto puede amparar, fundamentalmente, garantías de participación relevante de los municipios actuales en los procesos de fusión que les puedan afectar.

29. Junto a las anteriores, el Estado también puede dictar otras normas básicas de mayor alcance, aplicables solo a aquellas comunidades autónomas que tienen atribuidas competencias limitadas (solo de desarrollo legislativo) sobre “alteraciones de términos municipales” u “organización territorial”. En este caso el límite de las normas básicas estatales está en la posibilidad de políticas propias de planta municipal de cada Comunidad, y en el respeto a la función ejecutiva autonómica. Hay que precisar, en todo caso, que estas bases estatales amplias son simplemente una posibilidad legislativa, no una necesidad. En términos de oportunidad puede ser más recomendable que el Estado limite su regulación básica a la incidencia selectiva, restringida y centrada en la garantía de la autonomía local a la que se ha hecho referencia en el párrafo anterior.

4.3. Alcance de una posible intervención estatal en la reforma de la planta municipal

30. Conforme a lo expuesto, la competencia básica estatal sobre “régimen jurídico de la Administración

local” (artículo 149.1.18 CE) permite una intervención estatal muy limitada cuando su regulación pretende ser de aplicación en toda España, esto es, tanto en las comunidades autónomas con competencia exclusiva sobre “alteraciones de términos municipales” y “organización territorial”, como en las comunidades con competencia de desarrollo legislativo sobre las mismas materias. Esta comprensión limitada de la competencia estatal básica sobre “régimen local”, cuando se proyecta sobre todas las comunidades autónomas, resulta con claridad de la regulación estatal de los años 1985 y 1986. Veamos.

31. Con la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, el Estado entendió que podía dictar normas básicas sobre creación y supresión de municipios, así como sobre la alteración de términos municipales. Pero también entendió que esa regulación debía ser muy limitada. Este planteamiento se plasmó en la parca regulación sobre la creación, supresión y alteración de términos municipales en el artículo 13 LBRL (único que la Ley 7/1985 dedica a la cuestión). En concreto, en lo que hace a las fusiones municipales, el artículo 13.3 se limitó a prever que el Estado “sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas” podría “establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios”. En ningún momento se prevé una hipotética fusión imperativa de municipios; tampoco se establecen procedimientos para las fusiones voluntarias; y la previsión de medidas de fomento se hace, en todo caso, “sin perjuicio de las competencias autonómicas”. Esta regulación básica estatal fue completada, en 1986, con los artículos 3 a 10 del Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL). En concreto, en esos preceptos se establecen algunas causas generales para las fusiones o agregaciones municipales y el procedimiento para la fusión voluntaria de municipios. Ocurre, sin embargo, que esos preceptos no son básicos. En la propia Disposición Final 7.^a del TRRL se excluye que los artículos 3 a 10 TRRL (excepto el artículo 3.2, que se refiere a la alteración de límites provinciales) tengan carácter básico. Esto es, el propio Estado entendía que esas normas no estaban dictadas al amparo de su competencia básica sobre “régimen jurídico de las Administraciones

42. SSTC 61/1997, FJ 6 b); 164/2001, FJ 4; 223/2000, FJ 4, entre otras.

Públicas” (artículo 149.1.18 CE). Esto era posible porque en aquel tiempo (1986) aún se aceptaba que el Estado pudiera dictar normas meramente supletorias (respecto del Derecho autonómico) en aquellas materias donde el propio Estado carecía de competencias expresas. Años después, con la jurisprudencia de las SSTC 118/1996 y 61/1997, ha quedado firmemente asentado que el Estado no puede dictar normas “simplemente supletorias” del Derecho autonómico al amparo del “principio de supletoriedad” del Derecho estatal del artículo 149.3 CE. Esto ha determinado que la mayoría de los preceptos del TRRL carezcan hoy, sobrevenidamente, de toda cobertura competencial.⁴³ Algo similar ocurre con el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, y cuyos artículos 2 a 16 se refieren precisamente a las alteraciones de términos municipales. Este Reglamento estatal, que trae causa de la Disposición Final 1.a) LBRL, tampoco es básico, y por lo mismo hoy carece también de cobertura competencial. De todo lo anterior resulta clara la conclusión de que el propio Estado viene interpretando, desde 1985, que su competencia básica sobre “régimen local” (al amparo del artículo 149.1.18 CE) es muy reducida cuando se refiere a la configuración del mapa municipal del conjunto de las comunidades autónomas.

32. Ninguna duda hay de que el Estado podría modificar la regulación básica del artículo 13 LBRL y, con ello, cambiar la política municipal del Estado. Ahora bien, ese posible cambio normativo estatal ha de hacerse dentro de los límites de una competencia estatal que, como ya se ha señalado, es muy reducida cuando se refiere a las fusiones municipales en el conjunto de las comunidades autónomas. Por de pronto, si las nuevas bases se expanden sobre ámbitos hasta ahora regulados por las comunidades autónomas, esas nuevas bases estatales deben contar con “razón suficiente” (*supra* § 26). Esto es tanto como una llamada al rigor en la justificación económica o de eficiencia que legitime una hipotética regulación estatal sobre fusiones o agregaciones de municipios.

33. Vista la posibilidad de que el Estado modifique la regulación básica estatal del artículo 13 LBRL, aun con la necesidad de que esa reforma sea siempre “con razón suficiente”, hay que considerar qué concretas

formas de reducción de la planta municipal pueden quedar amparadas por la competencia estatal sobre “bases del régimen jurídico de la Administración local” (artículo 149.1.18 CE) sin sacrificar desproporcionadamente las competencias autonómicas exclusivas sobre “alteración de términos municipales” u “organización territorial”. En lo que sigue vamos a distinguir entre la reducción de la planta municipal en forma imperativa y en forma voluntaria-incentivada.

34. Empecemos por la reducción imperativa de la planta municipal. Varias son las formas concretas (e hipotéticas) que se pueden tomar aquí en consideración:

- a) En primer lugar, hay que descartar que el Estado pueda determinar directamente los concretos municipios fusionados o agregados. De un lado, porque el núcleo central de la competencia estatal sobre régimen local es la garantía de la autonomía local (*supra* § 24), y es precisamente la autonomía local (la de cada municipio) la que se sacrifica con la supresión o fusión de concretos municipios. De otro lado, porque la fusión *ope legis* es decisión ontológicamente ejecutiva que no tiene amparo en la competencia básica estatal (STC 31/2010, FJ 94). Una hipotética relación legal de municipios fusionados o agregados supondría el vaciamiento de la competencia ejecutiva autonómica sobre organización territorial o régimen local (*supra* § 25). Y aunque, como ya se ha dicho, es cierto que en ocasiones la jurisprudencia ha considerado la licitud de, incluso, resoluciones administrativas “básicas” (lo que haría pensar que quien dispone de una competencia básica puede bloquear la competencia ejecutiva autonómica), lo cierto es que esa autorización ha sido excepcional y siempre limitada a resoluciones administrativas de aplicación uniforme en toda España (este es precisamente el sentido de su homologación a una base normativa). En el caso que nos ocupa, el de las fusiones o agregaciones *ope legis*, no hay ninguna razón que justifique la neutralización de la competencia ejecutiva autonómica. Téngase en cuenta que, en relación con la organización territorial, la competencia ejecutiva autonómica únicamente consiste en la adopción de decisiones concretas de segregación, fusión o agregación. En con-

43. VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local...*, cit., p. 193.

secuencia, una eventual reducción de la planta local directamente en la ley supondría privar a la Comunidad Autónoma de la única manifestación relevante de su competencia ejecutiva. Un vaciamiento de estas características no tiene amparo en la jurisprudencia constitucional.

- b) En segundo lugar, tampoco parece en principio posible que el Estado, al amparo de su competencia básica sobre “régimen jurídico de la Administración local” (artículo 149.1.18 CE), pueda establecer directamente uno o varios criterios inmediatos y determinados de supresión de municipios. De nuevo, no se ve aquí la conexión de esta posible regulación (encaminada a la supresión de municipios) con la garantía de la autonomía municipal, que ya se ha dicho que es el núcleo central de la competencia estatal sobre “régimen local” (*supra* § 24). Además, un criterio directo y terminante en la ley vaciaría casi por completo tanto la competencia autonómica legislativa (exclusiva o “de desarrollo”) como la competencia autonómica ejecutiva. En efecto, la fijación de un criterio concreto y terminante de supresión imperativa en la Ley básica estatal supondría que el desarrollo legislativo autonómico solo podría ser ya procedimental u organizativo, no político. En tal caso, las comunidades autónomas no podrían desarrollar la planta municipal de su territorio, se limitarían a reglamentar la definición de la planta municipal acordada por el Estado. A falta de un ámbito para la opción política territorial de cada Comunidad Autónoma, la regulación estatal contendría un sacrificio desproporcionado (y con ello inconstitucional) de las competencias autonómicas.
- c) Se puede considerar, como hipótesis, la posibilidad de que la Ley básica estatal no fije un criterio de supresión inmediato, concreto y cerrado, sino que fije, más bien, un criterio abierto o, también, un criterio cerrado pero susceptible de excepciones. Pues bien, una vez más hay que considerar como dudoso el que la competencia estatal sobre “régimen local”, cuyo eje fundamental es la garantía de la autonomía local (*supra* § 24), pueda amparar criterios normativos concretos sobre fusiones o agregaciones. Pues los hipotéticos criterios estatales de fusión tendrían por objeto la configuración de la planta municipal, más que la garantía de la autonomía municipal. En todo

caso, aun en la hipótesis de que el Estado pudiera establecer criterios directos de fusión municipal, tales criterios solo serían aceptables en la medida en que respetaran suficientemente la competencia autonómica exclusiva sobre “alteración de términos municipales” o sobre “organización territorial”. Esto exige que el enunciado de los criterios sea muy abierto o con amplio poder de excepción para las comunidades autónomas. Piénsese en una norma como la siguiente: “en cada Comunidad Autónoma se fusionarán o agregarán los municipios con población inferior a 5.000 habitantes, salvo en los supuestos objetivos que defina cada Comunidad”. Esta norma hipotética incluye una opción estatal directa y una posibilidad de excepción autonómica. La posibilidad de excepción autonómica es lo suficientemente amplia como para que sea reconocible una política de planta municipal propia en cada Comunidad.

- d) Más cobertura competencial tiene el Estado si, en lugar de normas concretas y terminantes, se sirve de normas principiales. Por ejemplo, una norma que estableciese que “serán objeto de fusión o agregación aquellos municipios que, por insuficiente capacidad de gestión, no puedan gestionar las competencias que les atribuyen las leyes del Estado y de cada Comunidad Autónoma”. Una norma como la anterior no presenta estructura condicional (supuesto de hecho-consecuencia jurídica), sino principal: impone un objetivo, pero alcanzable por distintas vías y con diferentes intensidades. Las normas principiales, en la medida en que permiten un amplio margen de opción política territorial para cada Comunidad Autónoma, son idóneas para la formulación de reglas básicas respetuosas con las competencias autonómicas sobre “alteración de términos municipales” y “organización territorial”.

35. 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). De acuerdo con esta sentencia, son posibles tanto las medidas de fomento de las fusiones

dirigidas a los propios municipios, como las dirigidas a las comunidades autónomas (para estimular políticas autonómicas de fusiones). Esta jurisprudencia expresa con claridad el carácter “bifronte” de los municipios, que según la propia STC 214/1989 se relacionan directamente tanto con el Estado como con sus comunidades autónomas. En su argumentación, el Tribunal considera que la promoción de las fusiones municipales está en conexión con la garantía constitucional de autonomía local (artículos 137 y 140 CE). A mi juicio, no está ni mucho menos claro dónde está la conexión entre la autonomía local y una política en sí misma destinada a promover la desaparición de municipios. De hecho, en la jurisprudencia constitucional de otros países (así, en especial, en la jurisprudencia de los tribunales constitucionales de los *Länder* alemanes) la autonomía local ha actuado siempre como límite a las políticas de fusión, no como su fundamento.⁴⁴ Dicho esto, en la jurisprudencia española actual es innegable que una hipotética política estatal de fusiones cae en el núcleo central de la competencia básica estatal sobre “régimen local”. Sin perjuicio de esto, el propio Tribunal Constitucional reconoce en la misma STC 214/1989 que la competencia básica estatal colinda y tiene su límite en las competencias autonómicas sobre “alteración de términos municipales”, de ahí que expresamente recuerde que, en última instancia, “al órgano autonómico competente corresponderá decretar [las fusiones], de acuerdo con la regulación de la propia Comunidad...” (FJ 9). Dicho esto veamos ahora más en detalle cuáles son los límites externos de la facultad estatal de promocionar la fusión voluntaria de municipios. Estos límites resultan de la concurrencia de la competencia básica estatal con las competencias autonómicas –frecuentemente exclusivas– sobre “alteración de términos municipales” y “organización territorial”.

a) La incentivación económica de las fusiones o agregaciones municipales sin duda que afecta a la política territorial de cada Comunidad Autónoma; no solo a su planta local, sino también, incluso, a la estructura de la Administración autonómica periférica. Esta “afección” sugiere la necesidad de que el fomento de las fusiones o agregaciones no impida una política territorial propia de cada municipio. Este equilibrio queda

asegurado si se tiene en cuenta que un eventual “plan estatal de incentivos” en ningún caso puede suplantar la competencia autonómica para fijar criterios normativos para las fusiones o agregaciones, y la competencia ejecutiva para acordar cada concreta supresión y creación de municipios. Esto es: si bien el Estado puede incentivar la fusión de municipios (mediante medidas económicas o ayudas técnicas), cada concreta fusión ha de acordarse por cada Comunidad Autónoma, conforme a los posibles criterios básicos estatales y los criterios de organización territorial de cada Comunidad. Así resulta con claridad de la STC 214/1989 cuando, al enjuiciar la previsión de medidas estatales de fomento de las fusiones (artículo 13.3 LBRL), declara que en última instancia “al órgano autonómico competente corresponderá decretar [las fusiones], de acuerdo con la regulación de la propia Comunidad...” (FJ 9).

b) En segundo lugar, en la hipótesis de que la incentivación de las fusiones se concrete en beneficios económicos o subvenciones a los municipios fusionados, hay que tomar en consideración la doctrina constitucional sobre la financiación estatal de tareas ajenas. Tal y como tiene reiteradamente declarado el Tribunal Constitucional, el poder de gasto no es una competencia en sí mismo, sin un instrumento para el ejercicio de competencias propias. Por eso, en principio el Estado solo puede subvencionar proyectos o tareas encuadrables en sus títulos competenciales. Cuanto más intensa sea la competencia estatal, también mayor será el poder de subvención de concretos proyectos o tareas (por todas: STC 13/1992, FJ 7). En el caso de la planta municipal el Estado dispone de una competencia únicamente básica (artículo 149.1.18 CE) y además intrínsecamente limitada, pues su objeto central es la garantía de la autonomía municipal. A partir de un título competencial básico y limitado es constitucionalmente posible, en principio, que el Estado ofrezca ayudas o subvenciones como medida de fomento de las fusiones o agregaciones voluntarias de municipios. Pero dado lo limitado de la competencia ex artículo 149.1.18 CE,

44. Véase BURGÍ, M., *Kommunalrecht*, cit., p. 42.

y siguiendo las pautas de la STC 13/1992, FJ 8 b), el Estado solo puede “consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permite su competencia genérica, básica o de coordinación (...) pero siempre que deje un margen a las comunidades autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y completar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas”. Y junto a esto, “la gestión de estos fondos corresponde a las comunidades autónomas...”. Es cierto que, excepcionalmente, la STC 13/1992, FJ 8 d), también prevé que en algunos casos, incluso estando presente una competencia autonómica exclusiva, el Estado pueda centralizar la gestión de las subvenciones. Mas esto solo es posible cuando “resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional...”. Dicho esto, no resulta fácil de entrada identificar una razón objetiva que haga “imprescindible” la gestión centralizada de las ayudas estatales. En consecuencia, lo constitucionalmente adecuado será el posible fomento de las fusiones por el Estado únicamente mediante criterios objetivos abiertos, generales y compatibles con excepciones territoriales, a lo que ha de seguir la concreción o integración de esos criterios mediante leyes autonómicas y, finalmente, la gestión territorializada (autonómica) de todas las subvenciones en cada Comunidad.

5. Competencia estatal sobre “bases y coordinación de la planificación de la actividad económica”

36. En el contexto actual, las propuestas de reducción de la planta municipal se justifican por razones eco-

nómicas: el exceso de gasto público que la extensa planta municipal supuestamente proyecta sobre los presupuestos públicos. Esto podría hacer pensar en una activación de la competencia estatal sobre “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (artículo 149.1.13 CE). Hasta hoy, la jurisprudencia constitucional ha aceptado una comprensión horizontalmente amplia de este complejo título competencial estatal, casi sinónimo de “bases de la economía”.⁴⁵ Ahora bien, también de la propia jurisprudencia resultan numerosas cautelas que tratan de evitar que un título transversal y potencialmente muy expansivo acabe por dejar sin sentido los listados estatutarios de competencias. Por un lado, de la jurisprudencia constitucional resulta que el objeto característico de esta materia es la actividad económica privada (STC 1/1982, FJ 1) y no por tanto el ahorro en el gasto público. Además, la jurisprudencia constitucional ha considerado que, con carácter general, el título competencial del artículo 149.1.13 CE no puede actuar en materias definidas y precisas que los Estatutos de Autonomía han atribuido expresamente a la competencia autonómica. Es el caso, por ejemplo, de urbanismo: sin negar que la actividad urbanística tiene gran relevancia para la economía general, la existencia de un título competencial exclusivo de todas las comunidades autónomas (urbanismo) impide que el Estado apruebe leyes sobre urbanismo y régimen del suelo, ni siquiera con el objetivo declarado de conseguir agilizar la actividad económica en el sector urbanístico.⁴⁶ Esto no obstante, tampoco faltan ejemplos de una interpretación más amplia de la competencia estatal ex artículo 149.1.13.⁴⁷

37. Por lo que se refiere a la planta municipal, fácilmente se puede considerar que la competencia estatal ex artículo 149.1.13 CE no puede justificar una política estatal de reducción de fusión o agregación de municipios. Aun aceptando la hipótesis de que el número de municipios (sobre todo, de pequeños municipios) pudiera ser económicamente insostenible, no se dan los elementos mínimos para que el artículo 149.1.13 CE dé cobertura a una eventual reforma de la planta municipal. De un lado, no estamos aquí ante ninguna actividad económica que pueda ser ob-

45. GUILLÉN CARAMÉS, J., “Comentario al art. 149.1.13 CE”, en RODRÍGUEZ PIÑERO, M. y CASAS BAAMONDE, M. E. (dirs.), *Comentarios a la Constitución española*, Fundación Wolters Kluwer, Las Rozas, 2008, p. 2353 y ss.

46. STC 61/1997, FFJJ 24 d) y 36, y STC 164/2001, FJ 9.

47. Así, en materia de vivienda de protección pública (STC 152/1988, FJ 4); o en promoción del turismo (STC 75/1989, FJ 3).

jeto de “planificación” o intervención estatal. De otro lado, la planta municipal es una materia claramente encuadrada en las competencias autonómicas sobre “alteración de términos municipales”, “organización territorial”, y –a lo sumo– en la competencia básica estatal sobre “régimen local”. En consecuencia, existiendo un encuadre competencial preciso para la ordenación del mapa municipal, no tiene cabida la invocación de un título competencial genérico y transversal como es el de “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”. Esta respuesta categórica vale por igual para cualquier forma de reducción de la planta municipal: tanto para la que hemos denominado “imperativa” como para la “voluntaria incentivada”.

6. Competencia básica estatal sobre “régimen de la financiación local”

38. Según una jurisprudencia estabilizada en la STC 233/1999, FJ 4, el régimen de financiación municipal es, con carácter general, un aspecto más del “régimen jurídico de las Administraciones Públicas” (artículo 149.1.18 CE), y por tanto una competencia compartida por el Estado y las comunidades autónomas según el esquema “bases más desarrollo”. Como excepción, el aseguramiento de la autonomía local a través de recursos financieros suficientes es competencia exclusiva del Estado, encuadrada en el título de “Hacienda general” (artículo 149.1.14 CE). Luego veremos el juego que para la reforma de la planta municipal puede dar el título competencial sobre Hacienda general. Ahora vamos a considerar la competencia sobre “régimen financiero municipal”, derivada del artículo 149.1.18 CE.

39. Pues bien, la competencia básica estatal sobre “régimen financiero local” no guarda ninguna relación directa con lo que hemos llamado “reducción imperativa” del mapa municipal. Simplemente, porque la supresión o agregación obligatoria de municipios nada dice sobre la financiación municipal, sino, a lo sumo, sobre el gasto público global. Algo distinta es la argumentación en relación con la aquí llamada “reducción voluntaria incentivada” de municipios. Lo que se plantea entonces es la posibilidad de que el

Estado ofrezca una financiación de estímulo a municipios que voluntariamente se fusionen o agreguen a otros de mayor escala. El modelo de norma incentivadora sería una previsión expresa de financiación reforzada para todos los municipios a partir de un determinado segmento de población. O, combinado con esto, una fórmula de financiación específica y favorecida para los municipios que resulten de la fusión o agregación de otros existentes, siempre que de tales operaciones se alcance un determinado nivel de población. En principio, estas posibles previsiones de financiación mejorada, en la medida en que persiguen asegurar la suficiencia financiera de los municipios (artículo 142 CE), no se incardinan en la competencia básica estatal sobre régimen financiero local (artículo 149.1.18 CE), sino en la competencia exclusiva estatal sobre “Hacienda general”, establecida en el artículo 149.1.14 CE (véase inmediatamente *infra* § 40).

7. Competencia exclusiva estatal sobre “Hacienda general”

40. La competencia estatal exclusiva sobre “Hacienda general” (artículo 149.1.14 CE) tiene un amplio alcance en relación con el sistema de ingresos municipales. Tal y como tiene reiterado la jurisprudencia constitucional, el Estado puede aprobar normas para los ayuntamientos “cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el art. 142 CE, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE”.⁴⁸ Toca ahora comprobar en qué medida este título competencial puede amparar una regulación estatal que incentive económicamente las fusiones o agregaciones. Dos supuestos se van a contemplar diferenciadamente: el otorgamiento de subvenciones específicas para fomentar las fusiones; y la creación de un sistema de financiación favorecido para los municipios que se fusionen.

41. Consideremos, en primero lugar, la posibilidad de subvenciones o beneficios económicos específicos para los municipios que efectivamente se fusionen. Ejemplos de esta forma de fomento de las fusiones se

48. SSTC 96/1990, FJ 7; 237/1990, FJ 6; 331/1992, FFJJ 2 y 3; 171/1996, FJ 5; 233/1999, FJ 4.

encuentran en el Derecho autonómico.⁴⁹ Esta forma de incentivación económica de las fusiones no está amparada por la competencia estatal ex artículo 149.1.14 CE. Hay que recordar, en primer lugar, que la jurisprudencia ha considerado que 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). Dicho esto, dos son los argumentos para excluir que las subvenciones de promoción de las fusiones encajen en la materia competencial “Hacienda general”. En primer lugar, la competencia exclusiva estatal sobre Haciendas locales (ex artículo 149.1.14 CE) tiene como fin característico la “salvaguarda de la suficiencia financiera” de las entidades locales. La expresión cabal de esta competencia es el sistema completo de ingresos municipales (tributarios y transferencias) contenido en los artículos 56 y siguientes de la Ley de Haciendas Locales (Real Decreto legislativo 2/2004: LHL). Pero allí donde la financiación municipal no tiene por objeto la suficiencia financiera (sino la consecución de objetivos políticos del Estado) ya no es invocable el título competencial del artículo 149.1.14 CE. En consecuencia, no caben en la competencia estatal las posibles subvenciones cuyo fin no sea la “suficiencia financiera”, sino la promoción de las fusiones voluntarias.

42. También hay que considerar, en segundo lugar, un posible sistema especial de financiación para los municipios resultantes de fusiones o agregaciones. En la actualidad, los artículos 111 y 112 LHL establecen un sistema especial de financiación para las capitales de provincia y de comunidades autónomas y para los municipios de más de 75.000 habitantes. Consiste este sistema especial en una pequeña participación en los rendimientos de varios impuestos estatales. A partir de este precedente se podría considerar la posibilidad de que el Estado estableciera una financiación especial para los municipios que accedan a fusionarse. Esta financiación especial es posible siempre y cuando no se articule a partir del hecho mismo de la fusión, sino tomando en consideración las características objetivas de los municipios resultantes de la fusión (así, fundamentalmente, la población).

Pues, tal y como ya se ha dicho, una ayuda financiera específica y directa para promover la fusión municipal es política territorial (no garantía de la “suficiencia financiera” municipal), por lo que no es reconducible a la competencia estatal sobre “Hacienda general” (artículo 149.1.14 CE). Dicho esto, aún cabe la duda de si una hipotética financiación mejorada de ciertos municipios, identificados por factores objetivos, caería en la competencia exclusiva estatal sobre “Hacienda general” (artículo 149.1.14 CE) o en la competencia básica estatal sobre “régimen financiero de la Administración local” (derivada del artículo 149.1.18 CE). La cuestión no es, desde luego, clara. La STC 233/1989, FJ 4, sentó la preferencia de la competencia básica (artículo 149.1.18 CE) sobre la exclusiva (artículo 149.1.14 CE). Pero al mismo tiempo dejó claro que la garantía de suficiencia financiera (artículo 142 CE) se articula competencialmente a través del artículo 149.1.14 CE. En mi opinión, y pese a la necesaria interpretación estricta del artículo 149.1.14 CE, hay que concluir que toda medida objetiva para la financiación favorable de cierto segmento de municipios va encaminada a garantizar su suficiencia financiera. Y en esa medida, la competencia estatal en cuestión es la exclusiva sobre “Hacienda general”.

8. Conclusión

Una hipotética reducción de la planta municipal de España, basada en fusiones y agregaciones de municipios, ha de realizarse a través del sistema competencial actualmente vigente. La crisis económica, aunque tiene al Estado por actor principal de reformas, no justifica en sí misma una atracción de las competencias sectoriales hacia el Estado. Dicho esto, el bloque de la constitucionalidad da a las comunidades autónomas el protagonismo sobre la reforma de la planta municipal en sus territorios. Todos los Estatutos de Autonomía reconocen a las respectivas comunidades la competencia, normalmente exclusiva, sobre “alteraciones de términos municipales”. Más recientemente, los Estatutos reformados a partir de 2006 sustituyen ese título competencial por el exclusivo de “organización territorial”.

49. Así, artículo 2 s) del Decreto aragonés 81/1988, de 24 de mayo: “Las incorporaciones y fusiones de municipios gozarán de los siguientes beneficios: a) Una cuota de fusión o incorporación que se satisfará por cada uno de los municipios originarios y cuya cuantía para los expedientes que se promuevan en 1988 será no inferior a cinco millones ni superior a diez millones de pesetas, atendiendo para determinación concreta el número de habitantes, territorio y demás circunstancias de cada caso...”

Estos dos títulos competenciales aparecen normalmente diferenciados de las competencias autonómicas sobre “régimen local”, que normalmente se atribuyen solo para el “desarrollo y ejecución” de bases estatales. A la vista de un título competencial especial sobre “alteraciones de términos municipales” u “organización territorial”, hay que afirmar que el mapa municipal de cada territorio corresponde definirlo a cada Comunidad Autónoma. Con todo, esta competencia autonómica primaria no impide ciertas incidencias o condicionamientos del Estado. Pero se tratará, en todo caso, de incidencias restringidas, no sustitutivas del protagonismo político que en relación con el mapa municipal corresponde a cada Comunidad Autónoma. Las incidencias, límites o condicionamientos del Estado pueden producirse al amparo de la competencia básica estatal derivada del artículo 149.1.18 CE (“bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”). Pero esa competencia es al mismo tiempo muy limitada por su concurrencia con la competencia autonómica –normalmente exclusiva– sobre “alteraciones de términos municipales” u “organización territorial”. Por principio, al amparo del artículo 149.1.18 CE el Estado no puede acordar supresiones o fusiones imperativas de concretos municipios. Esas son decisiones ontológicamente ejecutivas que corresponden a cada Comunidad Autónoma. De otro lado, el Estado tampoco puede fijar criterios normativos cerrados que impongan la fusión de un determinado tipo de municipios (por ejemplo, por segmentos de población), pues en tal caso quedaría vacía de contenido la competencia autonómica sobre “alteraciones de términos municipales” u “organización territorial”. Más margen tiene el Estado para promover, mediante incentivos financieros, la fusión o agregación voluntaria de municipios. Estos incentivos, tanto pueden consistir en subvenciones o ayudas singulares y condicionadas como en un sistema peculiar –y favorecido– de ingresos para los municipios de un determinado segmento de población. Las primeras medidas (subvenciones y ayudas concretas) pueden articularse a través de la competencia básica estatal ex artículo 149.1.18 CE. Pero en todo caso con dos límites infranqueables: con independencia de los incentivos económicos finalistas, las concretas decisiones sobre fusiones y agregaciones corresponden a cada Comunidad Autónoma; y además, la gestión de esas subvenciones ha de ser necesariamente territorializada, a favor de las comunidades autónomas. Finalmente, también es posible que el Estado establezca un sistema

de financiación especial (y favorecido) para los municipios que alcancen un determinado nivel de población. Esta medida puede tener amparo en la competencia exclusiva del Estado sobre “Hacienda general” (artículo 149.1.14 CE). ■