

---

# Competències per a la reforma de la planta municipal

Francisco Velasco Caballero

Director de l'Institut de Dret Local

Universitat Autònoma de Madrid

1. El debat sobre la planta municipal
2. Formes de reducció de la planta municipal i competències per a la seva realització
3. Competències autonòmiques sobre "alteracions dels termes municipals" i sobre "organització territorial"
  - 3.1. Diversitat de títols competencials autonòmics
  - 3.2. Abast material de les competències autonòmiques sobre "alteracions dels termes municipals" i "organització territorial"
4. Competència estatal sobre "bases del règim local"
  - 4.1. Límits intrínsecs de les bases estatals sobre "règim local"
  - 4.2. Límits extrínsecs de les bases estatals
  - 4.3. Abast d'una possible intervenció estatal en la reforma de la planta municipal
5. Competència estatal sobre "bases i coordinació de la planificació de l'activitat econòmica"
6. Competència bàsica estatal sobre "règim del finançament local"
7. Competència exclusiva estatal sobre "Hisenda general"
8. Conclusió

## Resum

En el cas que estigui justificada una reducció de la planta municipal d'Espanya –qüestió oberta i discutible– són les comunitats autònomes –i no l'Estat– les que poden definir els seus respectius mapes municipals. Així resulta de les competències autonòmiques, normalment exclusives, sobre "alteracions dels termes municipals" o, més recentment, sobre "organització territorial". L'Estat, a partir de la seva competència bàsica sobre "bases del règim jurídic de les administracions públiques", pot incidir limitadament sobre l'exercici d'aquestes competències autonòmiques. Aquesta incidència no arriba a una reducció imperativa i directa del mapa municipal, i sí que permet, en canvi, algunes mesures de foment de les fusions voluntàries, però sempre tenint en compte que les fusions concretes correspon adoptar-les a cada comunitat autònoma, i que les eventuais mesures estatals de foment de les fusions voluntàries s'han de gestionar de forma territorialitzada (per cada comunitat autònoma).

Paraules clau: *ajuntaments; competències administratives; fusions municipals.*

## 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 debat sobre la planta municipal<sup>1</sup>

1. En els darrers anys s'ha intensificat un debat sempre latent en Dret local, el de la reforma de la planta municipal. Això és, si els actuals 8.116 municipis d'Espanya són massa, i si convindria iniciar un procés de fusions. Aquesta vegada la crisi econòmica ha esperonat el debat. Es planteja, de forma planera, que l'actual planta municipal d'Espanya és ineficient en termes econòmics, i que seria millor fusionar municipis, per estalviar despeses i per dotar els municipis supervivents de més capacitat de gestió.<sup>2</sup> El debat esmentat ofereix notes d'emergència i improvisació. Tant pel que fa a la justificació econòmica mateixa de la fusió municipal, com pel que fa a la desconsideració de qualsevol criteri o factor que no sigui, simplement, el cost econòmic del nombre actual d'ajuntaments. Aquest estudi pretén determinar qui és competent a Espanya –si l'Estat o cada comunitat autònoma– per dur a terme la reforma de la planta municipal que suggereixen alguns experts. Però abans d'abordar aquesta qüestió, estrictament competencial, es donaran algunes possibles claus per racionalitzar un debat una mica precipitat i, fins ara, poc reflexiu.

2. És veritat que Espanya té 8.116 municipis. D'aquests, 6.799 tenen menys de 5.000 habitants.<sup>3</sup> És a dir, el 83.7 per 100 dels municipis espanyols són "petits". El nombre total de municipis, tot i que evoluciona poc, mai no va a la baixa, sempre va a l'alça. S'afirma sovint que el nombre de municipis és molt elevat, que els municipis petits són inviables econòmicament i que l'òptim d'eficiència se situa al voltant dels 20.000 habitants per municipi. La contundència

de les afirmacions no sempre va acompanyada d'estudis econòmics justificatius. En realitat, pocs estudis informen amb precisió sobre quant costen realment els municipis d'Espanya –especialment els petits– en relació amb els béns i serveis que produeixen o proveeixen. La manca d'estudis econòmics propis de vegades se supleix amb la cita d'estudis d'altres països europeus que han desenvolupat o estan desenvolupant processos de fusió (Alemanya, Regne Unit, Suècia, Dinamarca, Finlàndia, Grècia). Tampoc se sol prestar atenció a les raons polítiques, constitucionals o jurídiques que expliquen l'existència dels 8.116 municipis espanyols (i fins i tot dels 6.799 "petits municipis"). En aquesta situació ens trobem davant afirmacions d'aparença econòmica (encara que sense suport empíric suficient) que presten atenció residual –o cap– als fonaments polítics i constitucionals de l'organització política d'Espanya.

3. Com he explicat en un altre lloc, les decisions sobre la planta local d'Espanya no poden derivar d'una simple anàlisi de costos. La Constitució conté tres criteris generals que guien l'estructura de la planta local: el principi d'eficàcia-eficiència de totes les administracions públiques i de la despesa pública en general (articles 103.1 i 31 CE), el principi democràtic (article 1.1 CE) i el principi de centralitat del municipi a la planta local (articles 137, 140 i 141 CE).<sup>4</sup> Aquests tres principis s'articulen mitjançant procediments de ponderació. L'anomenada "regla de prevalença condicionada", pròpia dels procediments ponderatius encaminats a harmonitzar diversos principis constitucionals en conflicte, anuncia que el sacrifici d'un principi o valor constitucional només està justificat quan es

1. Aquest treball va ser lliurat el 16 d'abril de 2012.

Abreviatures utilitzades: CAM: Comunitat Autònoma de Madrid; CE: Constitució espanyola; EAA: Estatut d'Autonomia per a Andalusia; EAAr: Estatut d'Autonomia d'Aragó; EAAst: Estatut d'Autonomia del Principat d'Astúries; EAC: Estatut d'Autonomia de Catalunya; EACan: Estatut d'Autonomia de Canàries; EACant: Estatut d'Autonomia de Cantàbria; EACiL: Estatut d'Autonomia de Castella i Lleó; EAC-IM: Estatut d'Autonomia de Castella-la Manxa; EAExt: Estatut d'Autonomia d'Extremadura; EAG: Estatut d'Autonomia de Galícia; EAIB: Estatut d'Autonomia d'Illles Balears; EALR: Estatut d'Autonomia de La Rioja; EAPB: Estatut d'Autonomia del País Basc; EARM: Estatut d'Autonomia de la Regió de Múrcia; FEMP: Federació Espanyola de Municipis i Províncies; LBRL: Llei reguladora de les bases del règim local; LHL: text refós de la Llei d'hisendes locals; STC: sentència del Tribunal Constitucional; STS: sentència del Tribunal Suprem; TRRL: text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local.

2. Vegeu, recentment, l'entrevista amb el Sr. Antonio Beteta, secretari d'Estat d'Administracions Públiques, en el diari *El Mundo* de 19 de març de 2012 (el text íntegre, en el portal de l'Institut de Dret Local de la UAM:

[http://www.idluam.org/images/BETETA\\_ElMundo.pdf](http://www.idluam.org/images/BETETA_ElMundo.pdf)).

3. Vegeu les xifres oficials de població resultants de la revisió del padró municipal en el Reial decret 1782/2011, de 16 de desembre (BOE núm. 303, de 17 de desembre). El desglossament analític de les xifres de població es troba en les bases de dades de l'Institut Nacional d'Estadística: <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t20/e260/a2011/I0/&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 i seg.

produeix simultàniament un reforçament qualificat d'un altre valor o principi constitucional.<sup>5</sup> Aquesta regla és traslladable a l'àmbit de les decisions territorials.<sup>6</sup> En el cas que ens ocupa, es formularia així: una eventual reducció del nombre de municipis només seria constitucionalment justificable si suposés una notable reducció de la despesa pública (el que satisfaria el principi d'eficàcia-eficiència en la despesa) i suposés alhora un moderat o limitat sacrifici en el principi democràtic i en el principi de centralitat municipal. D'aquest senzill procediment resulten algunes exigències concretes per a qualsevol procés de reforma de la planta local. Caldrà justificar, en primer lloc, que mantenint l'actual "cartera" de serveis públics municipals, una reducció de la planta municipal suposa efectivament una reducció considerable i quantificada de despesa pública. Si això és així, caldria considerar quina de les possibles formes de reducció de municipis produeix menys sacrifici en el principi democràtic i en el principi de centralitat municipal. Cal tenir en compte que el principi democràtic es troba en estat òptim quan cada població compta, per als assumptes estrictament locals, amb el seu propi Govern municipal (Ajuntament): així s'assegura que els assumptes pròpiament locals de cada població no els decideixen governs que representen altres ciutadans diferents dels veïns d'una localitat concreta. En conseqüència, atès que qualsevol fusió de municipis inclou un cert sacrifici democràtic, aquest sacrifici només es pot justificar constitucionalment si, simultàniament, es produeix un notable enfortiment d'un altre principi constitucional (en el nostre cas, el d'eficàcia-eficiència).

4. En el debat sobre la planta municipal és freqüent la cita d'exemples d'altres estats europeus, sobretot dels que en la història recent han emprès la fusió de municipis. El maneig d'exemples comparats requereix moltes cauteles. A Europa trobem estats amb un nombre alt de municipis i estats amb un nombre reduït de

municipis.<sup>7</sup> I no sembla que el nombre alt de municipis estigui naturalment i necessàriament associat a un major nivell de cost. França té avui 36.682 municipis, gairebé els mateixos que els resultants de la Revolució que va generalitzar la creació d'ajuntaments a cada població.<sup>8</sup> Alemanya té 12.104 municipis, xifra resultant de diversos processos de fusió en la dècada de 1970.<sup>9</sup> Itàlia té una xifra de municipis similar a l'espanyola: 8.094 municipis. A l'extrem oposat tindriem el Regne Unit, on la reducció de municipis des del 1992 a Anglaterra i Gal·les va ser dràstica, i es compten actualment 406 municipis al conjunt del país. El variat de les xifres aconsella no formular valoracions precipitades. El simple nombre total de municipis a cada país és una simple dada. I aquesta dada només pren valor precís en el concret context polític, econòmic i jurídic de cada Estat. D'antuvi, un nombre alt de municipis no suposa necessàriament ineficiència. I un nombre baix de municipis no implica necessàriament més eficiència. Primer caldrà considerar quines són les despeses totals pròpies de cada ajuntament. Ja que pot passar que el govern de municipis petits l'exerceixin fonamentalment càrrecs electes no retribuïts, amb el suport de diversos tècnics (secretaris, arquitectes) compartits per diversos municipis. I al revés, també pot passar que a municipis mitjans o grans els càrrecs de govern estiguin sobredimensionats, que hi hagi llocs de treball artificials (vinculats a les clientele dels partits polítics), o que les plantilles de personal no estiguin adaptades a les necessitats reals de gestió. En segon lloc, en cada cas i país també caldrà valorar quines són les funcions o competències que exerceixen els municipis (i per tant la seva despesa corrent). Aquí és fonamental tenir en compte que als municipis petits solen acompanyar organitzacions locals intermèdies (província, comtat, departament, *Kreis*), o fins i tot organitzacions regionals (regions, comunitats autònomes, *Länder*) que

5. Àmpliament: 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 i seg. (p. 144).

7. Les xifres comparades (tot i que amb actualització de 2009), en *EU Subnational Governments. Key figures, 2010-2011*, CEMR i Dexia. En Internet: [www.ccre.org/docs/chiffres\\_cles\\_2010\\_UK\\_bd.pdf](http://www.ccre.org/docs/chiffres_cles_2010_UK_bd.pdf)

8. Vegeu MARCOU, G., "La réforme en cours des collectivités territoriales: quelles logiques?", *Cahiers français*, núm. 362, 2011, p. 30 i seg. (p. 31). I també: AUBY, J-B., AUBY, J-F i NOGUELLOU, R., *Droit des collectivités locales*, 3a ed., PUF, París, 2004, p. 6 i seg.

9. Aquests processos, *Land a Land*, en SOSA WAGNER, F. i MIGUEL, P. DE, *Creación, supresión y alteración de términos municipales*, IEAL, Madrid, 1987, p. 103 i seg. Després també: 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, la Corunya, 2009, p. 69 i seg. (p. 77 i seg.).

compensen el dèficit de gestió municipal. També és determinant valorar l'existència d'associacions funcionals de municipis (*mancomunitats, établissements publics de coopération intercommunale, Zweckverbände*) que compensen els dèficits de gestió i d'escala dels municipis petits. De manera que municipis petits amb tasques molt delimitades o limitades no són, *per se*, ineficients. I en canvi, poden ser més ineficients o costosos els municipis grans que, per compensar la seva falta de proximitat amb els veïns, tenen unitats territorials de gestió més reduïdes i properes als ciutadans (com les *freguesias* portugueses).

5. De les notes anteriors, simplement indicatòries, es pot derivar una afirmació principal. La reforma de la planta municipal no resulta directament ni lògicament del fet que Espanya tingui 8.116 municipis. Ni del fet que més del 80 per 100 d'aquests municipis tingui menys de 5.000 habitants. L'esforç argumental ha de ser considerablement major.

a) Caldrà millorar, sobretot, la fonamentació econòmica sobre la ineficiència dels municipis petits. Per ara, en els escassos estudis empírics de què disposem, se sosté que la grandària dels municipis pot no ser determinant de la seva eficiència. Primer, perquè són pocs els serveis públics municipals que milloren el seu rendiment amb l'escala,<sup>10</sup> i segon, perquè tant o més rellevant que l'"economia d'escala" pot ser l'"economia de densitat" (és a dir, la concentració real de la població que rep els serveis públics municipals). Aquesta última "economia de densitat" no augmenta quan es fusionen municipis, però es manté la realitat de nuclis de població diferenciats i fins i tot dispersos.<sup>11</sup> I cal notar que la realitat geogràfica d'Espanya no és només de nombrosos municipis petits, sinó, també, de nombrosos nuclis de població disseminats.

b) En un segon nivell argumental, tot i que l'anàlisi de costos mostri més despesa consolidada als municipis petits, encara no està justificat *per se* el sacrifici del principi democràtic que naturalment deriva de la supressió de municipis compa-

rativament ineficients. Caldrà valorar, abans de la supressió, si hi ha possibles mesures alternatives econòmicament eficients i que no exigeixin la supressió de municipis (associacions municipals, redistribució de tasques entre municipis i províncies o comarques, per exemple).

6. Freqüentment s'al·ludeix a la potenciació de les mancomunitats com a forma de correcció de les ineficiències d'escala dels municipis petits i mitjans.<sup>12</sup> De fet, les reformes legislatives recents a la Comunitat Valenciana (Llei 8/2010, de 23 de juny) i Extremadura (Llei 17/2010, de 22 de desembre) aposten precisament per la potenciació de les mancomunitats. Aquesta opció organitzativa sovint millora l'eficiència en la despesa (tot i tenir en compte que les mancomunitats també generen costos d'administració i que alguns serveis no són menys costosos per l'augment de la seva escala de provisió). Però presenta greus inconvenients des del punt de vista del principi democràtic, ja que aquestes organitzacions (i més encara els consorcis locals) no responen directament davant la comunitat local (veïns), sinó davant dels ajuntaments que la integren. D'altra banda, l'acaparament de serveis per part de les mancomunitats també suposa una devaluació del principi constitucional de "centralitat municipal", en la mesura que passen a ser aquestes mancomunitats (i no els municipis mateixos directament) les que defineixen i executen la majoria de les decisions que afecten la població. Segons el meu parer, per tant, la creació de mancomunitats no és una alternativa òptima a la reducció de municipis. Al meu entendre, l'alternativa a la reducció de municipis resulta d'una combinació de decisions legislatives que fan possible la reducció dels sobrecostos municipals consolidats sense necessitat de suprimir municipis. Això significa actuar sobre les despeses de direcció política (reducció de les retribucions dels càrrecs electes, reducció del nombre de càrrecs electes retribuïts, limitació del personal eventual), sobre les despeses de personal (substitució de les plantilles municipals per plantilles provincials o comarcals) i sobre la despesa corrent (mitjançant la reassignació asimètrica de la titularitat de certes competències

10. BEL, G., "Servicios locales: tamaño, escala y gobernanza", en *Informe IEB sobre federalismo fiscal*, Institut d'Economia de Barcelona, 2011, p. 12 i seg. (p. 13).

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

12. ORDUÑA PRADA, E., "El municipio como marco relacional", en RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R., *Reformar la Administración territorial*, Netbiblo, la Corunya, 2009, p. 99 i seg.

municipals a províncies, comarques o comunitats autònomes). El resultat final òptim és, al meu entendre, el d'una planta municipal on fins i tot els petits nuclis de població mantenen el seu propi Govern (Ajuntament), però amb un cost molt reduït i estrictament limitat als assumptes municipals.<sup>13</sup> Aquesta redefinició administrativa i funcional dels municipis petits s'ha de complementar necessàriament amb la democratització, redefinició funcional i reorganització de les entitats locals comarcals o provincials, que passarien a exercir –com a pròpies– bona part de les competències municipals inassequibles per als municipis petits.<sup>14</sup>

7. A continuació es considerarà la hipotètica situació que, un cop justificat el sobrecost de funcionament d'un determinat segment de municipis (els petits), i no identificada una possible regulació legal reductora d'aquest sobrecost, finalment s'obri pas una reforma de la planta municipal. En aquest cas, la primera pregunta, que vol contestar aquest estudi, és la de quina organització, si l'Estat o cada comunitat autònoma, és la competent per a la reducció de la planta municipal. Com es veurà de seguida, aquesta anàlisi no es pot realitzar en abstracte. Caldrà plantejar-se quines són les possibles formes de reducció de la planta municipal. Ja que, depenent de les formes concretes, així s'activarà en major o menor mesura la competència estatal o autonòmica.

## 2. Formes de reducció de la planta municipal i competències per a la seva realització

8. L'experiència comparada mostra dues formes elementals de fusió o agregació de municipis (fonamentalment petits, encara que també mitjans). Una és la modificació imperativa del mapa municipal, per llei o per resolucions governatives d'acord amb la llei. L'altra

forma és la incentivació de fusions o agregacions voluntàries.<sup>15</sup>

- a) La reducció imperativa es produeix mitjançant la fusió o l'agregació obligatòria de municipis, i es pot realitzar –en hipòtesi– tant per llei com per resolució administrativa. Una supressió o fusió de municipis *ope legis* tant pot consistir en l'enumeració directa dels municipis fusionats o agregats com en la fixació de criteris precisos i determinats (fonamentalment, segments de població) que necessiten després només la posterior concreció governativa. També s'inclou aquí la possibilitat que la llei imposi a determinats municipis (els petits o mitjans) una alternativa imperativa: o fusionar-se o crear mancomunitats de serveis.<sup>16</sup> Al costat de la fusió per llei, la fusió o agregació de municipis també pot ser per resolució administrativa en el marc de la llei. En aquest cas, la llei estableix uns supòsits abstractes en què una resolució governativa pot imposar o ha d'imposar la supressió municipal. En aquest darrer cas la llei no imposa directament la supressió, simplement la fa possible o deguda.
- b) La reducció voluntària consisteix en la definició d'un procediment a través del qual els municipis puguin manifestar la seva voluntat de fusionar-se o annexar-se a un altre. El més lògic és que hi hagi instruments d'estímul financer que acompanyin també les regles procedimentals. Aquest és el precedent estatal plasmat en la llei de 23 de juliol de 1966. L'ajut financer pot consistir en un finançament especial per als municipis que optin per la fusió o l'agregació. O en ajudes financeres de l'Estat a les entitats regionals (com, a Espanya, les comunitats autònomes) que posin en marxa plans de fusió municipal. El fet que la fusió depengui de la iniciativa o l'acceptació

13. Una proposta pròxima, consistent a mantenir els municipis petits, però atribuir gran part de les seves funcions, com a pròpies, a noves "àrees bàsiques administratives", en LLUCIÀ I SABARICH, I., "Cal modificar el mapa territorial municipal? La solució: àrees bàsiques administratives", *Quaderns de Dret Local*, núm. 26, 2011, p. 97 i seg.

14. Aquest plantejament, ja en: *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*, Fundació Democràcia i Govern Local, Madrid, 2011, p. 101 i seg. Una altra opinió, insistent en la reducció del mapa municipal, en LÓPEZ RAMÓN, F., "Política contra la fragmentació del mapa municipal", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 313-314, 2010, p. 69-106 (p. 94 i seg.).

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

16. Aquest pot ser el cas de la reforma de la planta municipal a Dinamarca (2007). Vegeu el document "Local Government Denmark", elaborat per l'associació de municipis danesos "KL". En Internet: [www.kl.dk/ImageVault/Images/id\\_38223/scope\\_0/ImageVaultHandler.aspx](http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_38223/scope_0/ImageVaultHandler.aspx). Consultat per última vegada l'11 de març de 2012. Diverses experiències de fusions imperatives a Europa, en LÓPEZ RAMÓN, F., "Política...", cit., p. 89 i seg.

voluntària dels municipis no impedeix que la decisió final sobre la fusió o l'agregació correspongui a una autoritat supramunicipal. En general, sembla que la forma elemental de reducció voluntària s'articula en quatre fases: establiment de les bases legals per a les fusions o agregacions (on es contenen els possibles estímuls); iniciació del procés de fusions per una autoritat supramunicipal; propostes dels municipis; pactes amb els concrets municipis proposants; modificació oficial del mapa municipal per resolució o norma d'una autoritat supramunicipal.<sup>17</sup>

9. Un cop vistes ja les dues formes elementals de reducció de la planta municipal, tot seguit es consideraran els títols competencials, estatals o autonòmics, que les poden legitimar. Es consideraran, en primer lloc, les competències autonòmiques específiques sobre "alteracions dels termes municipals" i sobre "organització territorial". I a partir d'aquí s'analitzaran els títols competencials que permeten a l'Estat incidir sobre l'ordenació de la planta municipal de cada comunitat autònoma.

### 3. Competències autonòmiques sobre "alteracions dels termes municipals" i sobre "organització territorial"

10. Amb caràcter general, i amb les precisions i els matisos que es faran de seguida, la majoria dels estatuts d'autonomia contenen una competència específica sobre "alteracions dels termes municipals" o sobre "organització territorial". En principi, aquests són els títols competencials específics i idonis en què enquadrar una eventual reforma de la planta municipal. Tant suprimint municipis com promovent les fusions voluntàries. Ara bé, aquesta preferència competencial autonòmica no exclou la intervenció de l'Estat. Ja que, depenent de quin tipus de reforma es consideri (si fusió imperativa o incentivada), també caldrà prendre en consideració

alguns títols competencials estatals. Aquí anem a considerar, fonamentalment, les competències estatals sobre "bases del règim jurídic de les administracions públiques" (article 149.1.18 CE), sobre "bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica" (article 149.1.13 CE) i sobre "Hisenda general" (article 149.1.14 CE). A continuació, primer es farà referència específica a les competències autonòmiques sobre "alteracions dels termes municipals" i sobre "organització territorial". Després s'examinarà la possible incidència de l'Estat sobre aquestes competències autonòmiques.

11. Segons que ha estat dit, en l'actualitat la majoria dels estatuts d'autonomia enuncien una competència autonòmica específica sobre "alteracions dels termes municipals" o sobre "organització territorial". Es tracta, en la majoria dels casos, d'una matèria competencial diferenciada de la matèria "règim local". Aquests títols competencials presenten diverses dificultats hermenèutiques. La primera té a veure amb la diversa configuració funcional de la competència sobre "alteracions dels termes municipals" o sobre "organització territorial" en els diferents estatuts. Ja que aquestes matèries competencials unes vegades apareixen com "exclusives", altres vegades com exclusives "sens perjudici d'allò que disposa el número 18 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució", i altres vegades com de "desplegament legislatiu" de normes bàsiques estatals. La segona dificultat esmentada és a la identificació mateixa de les matèries "alteracions dels termes municipals" i "organització territorial" en els estatuts.

#### 3.1. Diversitat de títols competencials autonòmics

12. Segons que ha estat anunciat ja, les "alteracions dels termes municipals" i l'"organització territorial" no són matèries competencials uniformes en tots els estatuts d'autonomia. Alguns estatuts identifiquen

17. Vegeu aquestes fases procedimentals en l'actual procés de fusions a Anglaterra. Aquest procés (per crear "autoritats unitàries" seguint el model anterior del 1992) està regulat en les *sections 1 a 7 de la Local Government and Public Involvement in Health Act 2007* (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/28/contents>). Cal tenir en compte, en tot cas, la singularitat de les fusions a Anglaterra, que consisteixen de vegades en la supressió de municipis (que es substitueixen per un comtat "unitari") i altres vegades en la simple fusió de municipis. Sobre això: WILSON, D. i GAME, Ch., *Local Government in the United Kingdom*, 5a ed., Palgrave, 2011, p. 67 i seg. En espanyol, DIEZ SASTRE, S., "Reino Unido", en VELASCO CABALLERO, F., *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2010, p. 364 i seg. (p. 398).

expressament, com a matèria competencial exclusiva –i diferenciada del “règim local”–, les “alteracions dels termes municipals” o l’“organització territorial”. En altres estatuts d’autonomia la competència de les “alteracions dels termes municipals” s’enuncia expressament com a competència de desplegament legislatiu i execució de les normes bàsiques estatals. En aquest últim cas és clar que la distribució de competències sobre la planta municipal s’articula a través de l’esquema “bases + desplegament”. La diferent atribució competencial en els diversos estatuts d’autonomia, descrita recentment, prové dels estatuts originaris i s’ha mantingut fins avui, fins i tot malgrat la tendència uniformista de la Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local (LBRL), i de la STC 214/1989 (que enjudicia la LBRL). Vegem amb més detall l’origen i la permanència d’aquesta diferenciació de títols competencials.

13. És sabut que, a l’origen, la Constitució no va prestar especial atenció al “règim local” o a l’“Administració local” com a matèria competencial. Per descomptat, el règim local no forma part de les matèries competencials reservades a l’Estat per l’article 149.1 CE. Alhora, l’article 148.1.2 CE preveia que els estatuts d’autonomia podien atribuir competències únicament sobre dues matèries: primer, sobre “alteracions dels termes municipals”. En segon lloc, el mateix article 148.1.2 CE autoritzava els estatuts d’autonomia per atribuir a les comunitats autònomes naixents competències administratives sobre règim local (“les funcions que corresponguin a l’Administració de l’Estat sobre corporacions locals, la transferència de les quals autoritzi la legislació sobre règim local”). Es pot entendre que en aquesta matèria s’inclouien, fonamentalment, els controls administratius sobre les entitats locals. Aquest limitat catàleg de possibles competències autonòmiques només regia per a les comunitats autònomes que accedirien a l’autonomia per la via de l’article 143 CE. Enfront d’aquestes, les comunitats autònomes constituïdes a l’empara de l’article 151 CE (o de la disposició transitòria 2a CE) podien augmentar el seu elenc de competències fins al sostre de les reservades a l’Estat en l’article 149.1 CE.

14. A partir d’aquestes normes constitucionals, i tenint en compte les dues vies constitucionals inicials per a l’accés a l’autonomia (la ràpida i extensa de l’article 151 CE i la lenta i restringida de l’article 143 CE), els estatuts d’autonomia originals van prendre opcions diverses.<sup>18</sup> Pel que fa al que ara importa, gairebé tots els estatuts d’autonomia van singularitzar una matèria competencial, les “alteracions dels termes municipals”. I això amb independència que els mateixos estatuts atribuïssin també una competència legislativa àmplia (exclusiva o compartida) sobre “règim local”, o una competència més limitada, només administrativa, sobre “funcions que corresponguin a l’Administració de l’Estat sobre corporacions locals”. En suma, la competència sobre “alteracions dels termes municipals” presentava substantivitat, perquè en tots els Estatuts apareixia diferenciada de la competència autonòmica sobre “règim local” o sobre “Administració local”. Això no treu que els diferents estatuts presentessin diferències funcionals rellevants en l’enunciat mateix de la competència sobre “alteracions dels municipis”.

a) Els estatuts aprovats a l’empara de l’article 151 CE (o d’aquest precepte en relació amb la disposició transitòria 2a CE) presentaven algunes diferències importants entre si, almenys en el tema que ara ens ocupa. L’Estatut català va atribuir la matèria “règim local” en exclusiva a Catalunya, si bé amb l’apèndix significatiu que aquesta atribució competencial es feia “sens perjudici d’allò que disposa el número 18 de l’apartat 1 de l’article 149 de la Constitució” (article 9.8 EAC). Alhora, el mateix Estatut català esmentava expressament la competència exclusiva autonòmica sobre “alteracions dels termes municipals” (article 9.8 EAC), aquesta vegada sense cap apèndix de “sens perjudici”.<sup>19</sup> Això va permetre parlar d’una competència autonòmica més àmplia sobre “termes municipals” que sobre el conjunt del “règim local”.<sup>20</sup> Pròxim a l’Estatut català, encara que no idèntic, és l’Estatut gallec (encara vigent). Amb un enunciat alambinat, l’article 27.2 EAG (1981) atribueix la competència legislativa de

18. Una descripció completa, en: GALLEGO CÓRCOLES, I., “Organización territorial”, en ALAGUER CALLEJÓN, F., *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Institut Andalús d’Administració Pública, Sevilla, 2007, p. 203 i seg.

19. GALÁN GALÁN, A. i GRACIA RETORTILLO, R., “Estatuto de Autonomía de Cataluña, Gobiernos locales y Tribunal Constitucional”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 11, 2011, p. 237 i seg. (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 i seg. (p. 504).

desplegament sobre "*régimen local*" a la Comunitat.<sup>21</sup> I al costat d'això, també atribueix competència exclusiva sobre "*alteraciones de términos municipales*" (article 27.2 EAG). Més enllà de les seves singularitats –per la regulació interna dels territoris històrics–, l'Estatut basc també s'assembla al català i galleg en la seva distinció entre el "*régimen local*" (matèria competencial exclusiva, "*sin perjuicio*" de la competència estatal ex article 149.1.18 CE) i les "*demarcaciones territoriales municipales*", competència que s'enuncia com exclusiva sense cap límit exprés (article 9.8 EAPB).<sup>22</sup> L'Estatut andalús (1981) atribuïa competència –només de desplegament legislatiu i execució– sobre "*alteración de términos municipales*" i sobre "*fusión de municipios limítrofes*" (article 3 EAA), i al costat d'això atribuïa competència exclusiva sobre "*régimen local sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución*" (article 13.3 EAA). Tenim, doncs, que els quatre estatuts d'autonomia (el basc, el català, el galleg i l'andalús) diferenciaven entre el "*règim local*" i les "*alteracions dels termes municipals*". Aquesta distinció estatutària de dues competències semblava reflectir la diferència en la mateixa Constitució: mentre la competència sobre "*alteracions dels termes municipals*" arrencava de l'article 148.1.2 CE (i, per tant, la podien incloure tots els estatuts), la competència sobre "*règim local*" tenia el fonament en l'article 148.2 CE (posat en relació amb la disposició transitòria 2a CE), de manera que la podien incloure també els estatuts de via ràpida. Pel que fa al que ara importa, la distinció competencial esmentada permetia sostenir que la competència sobre "*alteracions dels termes municipals*" no tenia cap límit exprés en els mateixos estatuts (com sí que passava, en canvi, amb la competència sobre "*règim local*", que s'enunciava directament limitada per la seva concurrència amb la competència bàsica estatal ex article 149.1.18 CE).

- b) Més diversitat hi ha en l'altre grup d'estatuts, els aprovats a l'empara de l'article 143 CE. En tots aquests estatuts també es singularitza la matèria "*alteracions dels termes municipals*", si bé amb diferent abast. Vegem.
- aa) Alguns estatuts van ser fidels als termes de l'article 148.1.2 CE i van atribuir competència a la comunitat autònoma corresponent, tant sobre "*alteracions dels termes municipals*" com sobre "*funcions que corresponguin a l'Administració de l'Estat sobre corporacions locals, la transferència de les quals autoritzi la legislació sobre règim local*". Ara bé, més enllà d'aquesta similitud, els diferents estatuts atribuïen competències sobre aquelles matèries de forma molt diferent. Uns estatuts atribuïen, sobre les dues matèries, sia competència "*de desarrollo legislativo y ejecución*",<sup>23</sup> o competència nominalment "*exclusiva*".<sup>24</sup> L'Estatut de Madrid, en canvi, atribuïa competència exclusiva sobre "*alteración de los términos municipales*" (article 26.2 EAM), però només competència de desplegament legislatiu sobre funcions que corresponguin a l'Administració de l'Estat sobre corporacions locals, la transferència de les quals autoritzi la legislació sobre "*régimen local*" (article 27.1 EAM).
- bb) Els estatuts de Canàries i la Comunitat Valenciana, emparats en l'existència de sengles lleis orgàniques de transferències de competències paral·leles i gairebé simultànies als estatuts mateixos, van anar més enllà de la dicció expressa de l'article 148.1.2 CE i van atribuir competència exclusiva sobre "*règim local*" i, diferenciadament, sobre "*alteracions dels termes municipals*". En l'Estatut valencià s'atribuïa competència exclusiva sobre "*régimen local*" (és clar, "*sin perjuicio*" del que estableix l'article 149.1.18 CE) i sobre "*alteraciones de los términos municipales*" (article 31.8 EACV). En canvi, en l'Estatut canari s'atribuïa competència exclusiva sobre "*alteración de términos*

21. Article 27.2 EAG: atribució de competència 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 singularitat de l'Estatut basc es troba en el fet que les competències de la Comunitat Autònoma s'exerceixen "*sin perjuicio de facultades correspondientes a los territorios históricos*" (article 10.1 EAPB). A més, l'article 37 EAPB reserva internament als territoris històrics diverses funcions rellevants sobre les entitats locals del seu territori.

23. Articles 11 a) EAAst, 9.1 EALR, 11 a) EARM, 31.1 EAC-IM, 8.2 EAExt, i 27.8 EACiL.

24. Articles 22.2 EACant, 35.2 EAAr, i 10.2 EAIB.



*municipales*” i competència legislativa de desplegament sobre “*régimen local*” (article 42.1 EACan).

- cc) Al marge d'aquesta classificació queda la Llei de reintegració i millorament del règim foral de Navarra, que es remet a les lleis paccionades vigents [article 46.1 a) LORAFNA].

15. A partir dels estatuts d'autonomia, originals i reformats, es podia afirmar –per a tot Espanya– que les decisions governatives sobre “termes municipals” corresponien, en tot cas, a les comunitats autònomes. Menys claredat hi havia en relació amb la competència legislativa autonòmica sobre la mateixa matèria. Ja que en alguns casos la competència estatutària sobre alteracions dels termes municipals apareixia com exclusiva, altres vegades com exclusiva, sens perjudici d'allò que disposés el número 18 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució, i altres vegades com “de desplegament legislatiu”. L'Estat, en aprovar la LBRL no va prestar especial atenció a les diferències estatutàries sobre la matèria “alteracions dels termes municipals”. Per això, l'article 13 LBRL, en regular les bases del “règim jurídic de l'Administració local”, va incloure algunes –poques– normes bàsiques sobre el règim de fusions i segregacions. És més, la disposició addicional 1.1 LBRL va establir expressament que certes comunitats autònomes amb competència exclusiva sobre “alteracions dels termes municipals” es regien també per les normes bàsiques sobre fusions i segregacions de l'article 13 LBRL. Era clar, en l'estructura legislativa de la LBRL, que el poder autonòmic sobre “alteracions dels termes municipals”, en principi exclusiu, tenia el seu límit en algunes (escasses) normes bàsiques estatals.

16. Qüestionada l'opció legislativa estatal davant del Tribunal Constitucional, la STC 214/1989 va optar per la igualació substancial (no absoluta) del règim competencial de totes les comunitats autònomes, identificant una competència bàsica estatal sobre tota la matèria “règim local”, com a subespècie del “règim jurídic de les administracions públiques” (article 149.1.18 CE). Pel que fa al que ara importa –la planta municipal– la STC 214/1989 va rebutjar l'al·legada inconstitucionalitat de les regles sobre segregació i fusió de municipis de l'article 13.2 i 3 LBRL. Ara bé, l'afirmació que les normes bàsiques de l'article 13.2 i 3 LBRL eren vàlides, no es va fer amb l'afirmació simultània que les competències autonòmiques sobre “alteracions dels termes municipals” (en molts casos “exclusives”) calgui entendre-les en tots els casos com

a competències ordinàries de desplegament de les bases estatals, o com a simples competències d'execució administrativa. Més aviat, el Tribunal Constitucional defineix les competències estatutàries sobre “alteracions dels termes municipals” com concurrents amb les competències estatals (i no com compartides segons l'esquema “bases més desplegament”). Vegem.

- a) En relació amb la segregació de municipis (regulada en els seus termes bàsics per l'article 13.2 LBRL), la STC 214/1989 afirma categòricament 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)]. Ara bé, en cap moment afirma la mateixa sentència que la competència autonòmica sobre termes municipals sigui de “desplegament legislatiu” de les bases estatals, o de simple execució. Més aviat, el Tribunal Constitucional sembla identificar una concurrència entre una competència autonòmica (la d’alteracions dels termes municipals”) i la competència bàsica estatal ex article 149.1.18 CE. El Tribunal diu 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*”. Tot i que el tenor literal de la sentència no permet conclusions determinants, sí que és possible assenyalar que per al Tribunal l'article 13.2 LBRL “*irrumpe (...) en el campo de la organización territorial*”. No es parla aquí d'una competència bàsica estatal i una competència autonòmica “de desplegament” o “executiva”, sinó, més aviat, de la concurrència entre la competència autonòmica sobre “organització territorial” (llegiu “alteracions dels termes municipals”) i la competència bàsica estatal sobre “règim jurídic de les administracions públiques” (article 149.1.18 CE).

- b) En relació amb les fusions municipals, que simplement preveu i promociona l'article 13.2 LBRL, la STC 214/1989 pren directament en

consideració la competència autonòmica sobre "alteracions dels termes municipals". I diu que en relació amb "*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*". S'observa aquí com la competència estatal bàsica sobre "règim local" (ex article 149.1.18 CE) no troba a l'altre costat una competència autonòmica "de desplegament", sinó la competència autonòmica –sovint exclusiva– sobre "alteracions dels termes municipals" que procedeix de l'article 148.1.2 CE.

17. Alguns estatuts d'autonomia modificats en els anys noranta, i per tant posteriors a la STC 214/1989, van tornar a insistir en la distinció material entre "*alteración de términos municipales*" i "*régimen local*". En part d'aquests estatuts reformats s'enuncia la competència sobre "*régimen local*" com de desplegament legislatiu o com "*exclusiva sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.18 CE*". I al costat d'això, s'enuncia la competència sobre "*alteración de términos municipales*" com exclusiva, sense més ni més (per tant, no amb l'apèndix "*sin perjuicio...*").<sup>25</sup> És cert que, al costat d'aquests estatuts, altres reformats en els anys noranta han difuminat la diferenciació de l'"*alteración de términos municipales*" respecte del règim local,<sup>26</sup>

però que això hagi passat en alguns estatuts no entela la dada normativa rellevant que en altres estatuts es mantingui la diferent assignació de les dues matèries, i es qualifiqui la competència sobre alteració de municipis d'exclusiva (sense més límits).

18. En aquesta situació s'arribarà a les reformes estatutàries iniciades el 2006. En aquests estatuts es manté el rastre de la distinció original entre "alteracions dels termes municipals" i "règim local", que com ja hem vist arrenca del mateix article 148.1.2 CE i que originàriament va ser traslladada, amb tenors diferents, als estatuts d'autonomia. En la major part dels estatuts reformats a partir del 2006 es va a distingir entre, d'una banda, l'"organització territorial", i, d'altra banda, el "règim local".<sup>27</sup> L'organització territorial es configura sempre com a competència exclusiva, sense més ni més. En canvi el "règim local" s'enuncia de diverses maneres: com a competència exclusiva autonòmica "sens perjudici d'allò que disposa el número 18 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució", o diferenciant dues submatèries dins del "règim local", una de competència exclusiva autonòmica (sense més apèndixs o límits), i una altra de competència compartida (de desplegament legislatiu de les bases estatals). La distinció entre "organització territorial" i "règim local" no ha estat objectada en la STC 31/2010 sobre l'Estatut català. Cal recordar que l'Estatut català ha atribuït competència exclusiva a la Generalitat sobre "organització territorial" (article 151 EAC). I al costat d'això ha dissociat la matèria "règim local" en dos blocs: un de competència exclusiva autonòmica (article 160.1 i 3 EAC) i un altre de competència compartida amb l'Estat (article

25. Vegeu els següents preceptes estatutaris: article 30.3 i 4 EACan (reformat per la Llei orgànica 4/1996); articles 10.2 i 11.2 EAIB (reformat per la Llei orgànica 3/1999); articles 26.1.2 i 27.1 EAM (reformat per la Llei orgànica 5/1998). Aquest últim Estatut, el madrileny, té la singularitat que enuncia com a competència exclusiva (sense matisos) no només l'"*alteración de términos municipales*", sinó, més precisament, la "*creación o supresión de municipios*".

26. Així: articles 10.2 i 11.2 EAAst, després de la reforma per la Llei orgànica 1/1999. Tot i que aquests preceptes de l'Estatut asturià diferencien el "*régimen local*" de l'"*alteración de términos municipales*", el cert és que en ambdós casos configuren una competència exclusiva "*sin perjuicio del art. 149.1.18 de la Constitución*". L'article 35.1.2 EAAr (reformat per la Llei orgànica 5/1996) configura una única competència exclusiva sobre "*régimen local*", sens perjudici de l'article 149.1.18 CE. L'article 32.1 EAC-IM (modificat per la Llei orgànica 3/1997) suprimeix la menció expressa a l'"*alteración de municipios*", i senzillament configura una competència de desplegament sobre "*régimen local*". L'article 8.1 EAExt (reformat per la Llei orgànica 8/1994 i després no alterat en aquest punt per la Llei orgànica 12/1999) distingeix entre "*alteración de términos municipales*" i "*régimen local*", tot i que en ambdós casos la competència autonòmica és de desplegament legislatiu i d'execució.

27. Articles 151 i 160 EAC, 59 i 60 EAA, 71.5 i 6 i 75.11 EAAR, 70.1.4 i 71.1.1 EACiL, 9.1.3 EAExt. Una mica singular és l'Estatut (modificat) de la Comunitat Valenciana (49.1.8 EACV), que seguint el patró anterior distingeix entre "*régimen local*" (que s'enuncia "*sin perjuicio*" de l'article 149.1.18 CE) i "*alteraciones de los términos municipales*" (matèria sobre la qual no es fa cap precisió). També el nou Estatut balear té la singularitat (explicable per la particularitat del territori insular) que les competències autonòmiques són: exclusiva sobre "*organización local*" (no territorial) i compartida sobre "*régimen local*": articles 30.45 i 31.13 EAIB.

160.2 EAC). Respecte d'aquestes opcions estatutàries, la STC 31/2010 dóna per vàlida la distinció entre "organització territorial" i "règim local".<sup>28</sup> Però al mateix temps afirma que la competència "exclusiva" sobre "organització territorial" s'ha d'entendre sense perjudici de la competència bàsica estatal ex article 149.1.18 CE (STC 214/1989, FJ 94).<sup>29</sup>

19. El punt d'arribada avui, després de la complexa evolució del títol competencial "alteracions dels termes municipals", pot ser el següent: amb caràcter general, les comunitats autònomes disposen d'una competència específica (i freqüentment exclusiva) sobre la planta municipal, sia enunciada com "alteracions dels termes municipals", sia com "organització territorial". En conseqüència, la política de planta municipal (i per tant sobre les fusions de municipis) correspon en principi a cada comunitat autònoma. Dit això, l'Estat pot condicionar parcialment l'exercici d'aquestes competències autonòmiques mitjançant la seva competència per establir les "bases del règim local" (article 149.1.18 CE). Però el que és propi de l'Estat no és la definició d'una política general sobre les divisions territorials,<sup>30</sup> sinó, més aviat, la incidència o fixació de límits a les polítiques territorials de les comunitats autònomes. En vista que l'Estat pot condicionar l'exercici de la competència autonòmica específica sobre la planta municipal, caldrà perfilar quins són els límits del mateix Estat quan pretén incidir o condicionar, mitjançant normes bàsiques, l'exercici de la competència autonòmica específica (i sovint exclusiva) sobre la planta municipal.

### 3.2. Abast material de les competències autonòmiques sobre "alteracions dels termes municipals" i "organització territorial"

20. Encara que aquesta qüestió pot ser controvertida, considero que l'expressió "alteracions dels termes municipals", enunciada tant en l'article 148.1.2 CE com en la majoria dels estatuts d'autonomia, inclou les diverses formes de reorganització de la planta municipal que conclouen amb la correcció de termes municipals: fusió, segregació i agregació de municipis.<sup>31</sup> Aquesta comprensió àmplia de les "alteracions dels termes municipals" era la tradicional en el Dret local espanyol<sup>32</sup> i la que, uns anys abans de la Constitució, oferia la base 3.2 de la Llei de bases del règim local de 1975, que establia que "*los términos municipales pueden alterarse por incorporación, fusión, segregación y agregación*".<sup>33</sup> És cert que actualment l'article 13.1 LBRL distingeix l'"alteració de termes municipals" respecte de la "creació" i "supressió" de municipis. Però, al meu entendre, aquest precepte legal no justifica una interpretació reductiva de la matèria "alteracions dels termes municipals" que enuncien els estatuts d'autonomia. Cal tenir en compte que si s'entén l'"alteració de termes municipals" com una cosa diferent de la creació i fusió de municipis, les comunitats autònomes tindrien una competència exclusiva sobre una cosa intranscendent: l'alteració de municipis que es produeix sense reforma del mapa municipal. I, al costat d'això, la majoria de les comunitats autònomes no tindrien cap competència (ni tan sols executiva) sobre fusions,

28. GALÁN GALÁN, A. i GRACIA RETORTILLO, R., "Estatuto...", cit., p. 265.

29. El possible significat d'aquesta concurrència, 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., i MEDINA ALCOZ, L., *Reforma estatutaria y régimen local*, Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2011, p. 85 i seg. (p. 104).

30. Una altra opinió, ESCUIN PALOP, C., "La alteración de los términos municipales", en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tom II, 3a ed., Iustel, Madrid, 2011, p. 1849 i seg. (p. 1865).

31. En aquest sentit: FANLO LORAS, A., "La Administración local", en EMBID IRUJO, A., *Derecho público aragonés*, 1a ed., Saragossa, 1990, p. 277 i seg. (p. 291). Hi ha una edició posterior d'aquesta obra, però ulterior a la reforma de l'Estatut aragonés l'any 2007. Una altra opinió, que no inclou la creació i supressió de municipis en la competència autonòmica originària sobre "alteració de municipis", en SOSA WAGNER, F. i MIGUEL, P. DE, "Creación...", cit., p. 67. I després, també, 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 i seg. (p. 281).

32. Article 3 de la Llei municipal de 20 d'agost 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*". També l'article 6 de la Llei municipal de 31 d'octubre de 1935 establia: "*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 limitrofes; 3. Por segregación total de parte de un municipio para agregarse a otro limitrofe*". Els textos, en ORDUÑA REBOLLO, E., i COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la legislación de régimen local*, Iustel i Fundació Democràcia i Govern Local, Madrid, 2008.

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

agregacions i segregacions, ja que cap estatut d'autonomia (llevat del de la Comunitat de Madrid) preveu expressament aquesta matèria. Això faria també absurda la mateixa regulació de l'article 13.1 LBRL, que contindria diverses normes bàsiques sobre segregacions i fusions municipals que no podrien ser desplegades ni executades per la Comunitat Autònoma, ja que els estatuts –amb l'excepció de Madrid– no han reconegut cap competència expressa sobre creació i supressió de municipis (i recordeu que les competències autonòmiques no deriven de les lleis estatals, sinó dels estatuts d'autonomia). A més, cal tenir en compte que la disposició addicional 1a LBRL estableix expressament que l'article 13 LBRL s'aplicarà a una sèrie de comunitats autònomes. Aquesta disposició parteix de la premissa implícita (però inqüestionable) que les comunitats autònomes disposen de competències pròpies sobre segregació i fusions, i sobre aquestes competències es projecten precisament les bases estatals de l'article 13 LBRL.<sup>34</sup> A la vista del que s'ha exposat, té ple sentit mantenir una concepció àmplia de la matèria “alteracions dels termes municipals”, inclusiva de les fusions, agregacions, segregacions i altres alteracions realitzades sense cap variació del mapa municipal. Així ho van entendre, per descomptat, la Comunitat d'Aragó, el Principat d'Astúries i Catalunya, que poc després de la publicació de la LBRL van aprovar normes per a la promoció de les fusions municipals.<sup>35</sup> I van recolzar aquestes normes en les seves competències sobre “alteracions dels termes municipals”. La mateixa opció hermenèutica apareix, al meu entendre, en la posterior STC 214/1989, que, en enjudiciar la regulació estatal de les fusions municipals (article 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. Com ja s'ha esmentat més amunt (*supra* § 18), en els estatuts posteriors al 2006 (amb l'excepció de l'Estatut valencià) ha desaparegut la menció expressa a les “alteracions dels termes municipals”, i en canvi s'ha inclòs la competència exclusiva sobre “organització territorial”. No hi ha d'haver cap dubte que la nova

competència autonòmica sobre “organització territorial” inclou tant la vertebració comarcal com, sens dubte, la configuració del mapa municipal (i amb això les fusions, agregacions i segregacions de municipis). Encara que després de la STC 31/2010, sobre l'Estatut català, tampoc no hi ha cap dubte que aquesta nova competència sobre “organització territorial”, tot i ser exclusiva, té per límit les normes bàsiques estatals sobre règim local dictades per l'Estat a l'empara de l'article 149.1.18 CE (“bases del règim jurídic de les administracions públiques”). Però cal tenir en tot cas present que la competència autonòmica exclusiva sobre “organització territorial” no és de mer desplegament legislatiu de les bases estatals. És una competència exclusiva que coincideix amb (i per tant té el límit en) una competència bàsica estatal.

#### 4. Competència estatal sobre “bases del règim local”

22. Ja ha estat dit més amunt que la jurisprudència constitucional (STC 214/1989) ha avalat una interpretació de l'article 149.1.18 CE de conformitat amb la qual l'Estat és competent per regular les “bases del règim local” o de l’“Administració local”. És innegable que aquesta competència pot condicionar o limitar l'exercici de les competències autonòmiques sobre “alteracions dels termes municipals” o sobre “organització territorial”. A continuació es tracta, precisament, de detallar quin és el possible abast de la competència bàsica estatal en relació amb la planta municipal i la seva compatibilitat amb les competències autonòmiques. Per a això s'hi exposaran, en primer lloc, quins són els límits intrínsecs de la competència bàsica estatal, i després se n'hi identificaran els límits extrínsecs (els que deriven de la seva concurrència amb títols competencials autonòmics). S'adverteix ja des del començament de la complexitat d'aquesta tasca hermenèutica a causa, fonamentalment, de la diversitat funcional dels títols competencials autonòmics. Un cop exposats en abstracte els límits de la competència bàsica

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

35. Llei asturiana 10/1986, de 7 de novembre, reguladora de la demarcació territorial dels consells del Principat d'Astúries. A Catalunya la regulació de les fusions i agregacions parteix de l'article 12 de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya (actualment article 12 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 de abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya), i es desplega en el Decret 140/1988, de 24 de maig, pel qual s'aprova el Reglament de demarcació territorial i població dels ens locals. Vegeu també el Decret aragonès 81/1988, de 24 de maig, pel qual es regula el règim d'ajudes per al foment de la reestructuració municipal mitjançant incorporacions i fusions de municipis.

estatal sobre “règim local”, s’analitzarà quines concretes normes per a la reforma de la planta municipal tenen cobertura en la competència estatal.

#### 4.1. Límits intrínsecs de les bases estatals sobre “règim local”

23. De forma succinta cal començar per recordar que totes les competències bàsiques estatals tenen importants límits intrínsecs. Les bases es defineixen per la seva relació o “diàleg” amb les normes autonòmiques de desplegament.<sup>36</sup> D’aquí deriva la necessària “auto-restricció” de la norma bàsica estatal. Es tracta que, com ha assenyalat molt reiteradament la jurisprudència constitucional, cada comunitat autònoma amb competència de “desplegament legislatiu” disposi d’un àmbit per a les seves pròpies opcions polítiques.<sup>37</sup> D’aquesta manera, el “desplegament legislatiu” no és el mer complement reglamentari d’una llei, sinó l’opció politicolegislativa de cada comunitat autònoma en el marc d’una norma bàsica estatal. L’exigència constitucional d’“auto-restricció” estatal es concreta en el criteri jurisprudencial que les bases estatals s’han d’expressar, normalment, a través de normes principals.

24. A part dels límits intrínsecs ja descrits, la competència estatal específica sobre “bases del règim local” presenta una configuració interna singular, ja que permet distingir entre un nucli central (el règim local protector de l’autonomia local) i un àmbit secundari (el simple règim local). En efecte, en la identificació de l’àmbit material principal de la competència estatal sobre “Administració local”, el Tribunal Constitucional s’ha recolzat en la connexió entre l’article 149.1.18 CE i la garantia constitucional d’autonomia local dels articles 137 i 140 CE. En aquest sentit, la STC 214/1989 parla una i altra vegada de “*las bases conforme al art. 149.1.18.ª de la Constitución en relación con los arts. 137 y 140 de la misma*” (per exemple: FJ 1; 4 A, i 8 B). Aquesta connexió entre un títol competencial estatal

i una garantia constitucional general (que s’imposa a tots els poders públics) podria ser objecte de crítica. En tot cas, i pel que fa al que ara importa, és clar que, d’acord amb la jurisprudència constitucional actual, el nucli central de la competència estatal és en aquella part del règim local que té relació directa amb l’autonomia municipal (garanties competencials generals, prohibició de controls administratius, potestats locals, etc.). Així ho assenyala expressament la mateixa jurisprudència constitucional en relació amb les competències municipals, en 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*”.<sup>38</sup> El nucli central de la competència bàsica estatal sobre “Administració local” –el que es defineix per la connexió amb la garantia constitucional de l’autonomia local–, l’acompanya un segon àmbit material (com el referit a l’organització administrativa local) que no té cap connexió directa amb la garantia constitucional d’autonomia local. En aquest segon àmbit material la competència bàsica estatal és menys intensa (precisament pel fet de no guardar connexió directa amb la garantia constitucional d’autonomia local) i, pel mateix, la possible regulació estatal ha de ser necessàriament molt reduïda. Pel que fa a aquest estudi, es pot anunciar ja que l’ordenació de la planta municipal, en tot el que no tingui relació directa amb l’autonomia dels municipis afectats, queda fora del nucli central de la competència bàsica estatal sobre “règim local”. I, en conseqüència, aquesta possible regulació estatal ha de ser molt limitada i selectiva.

25. També, intentant perfilar els límits de la singular competència bàsica estatal sobre “règim local”, derivada de l’article 149.1.18 CE en relació amb els articles 137 i 140 CE, cal afirmar que les bases estatals no poden en cap cas absorbir la funció executiva sobre la planta municipal. Això suposa que a l’Estat no li correspon en cap cas determinar la fusió o l’agregació de municipis concrets. La fusió o l’agregació de municipis

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 i seg. (p. 94).

37. Jurisprudència constant des de la STC 32/1981, FJ 5. Entre moltes: SSTC 49/1988, FJ 6; 197/1996, FJ 5. Vegeu més precisions sobre aquesta jurisprudència en FERNÁNDEZ FARRERES, G., *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonomico*, Lustel, Madrid, 2005, p. 251 i seg.

38. STC 214/1989, FJ 4 b). Aquesta doctrina es reiterarà després en la STC 61/1997, FJ 25, i conduirà directament a la declaració d’inconstitucionalitat d’un precepte (l’article 109.1 del text refós de la Llei de sòl de 1992) que definia competències urbanístiques municipals en matèria de planejament urbanístic general.

concrets és una decisió executiva sempre aliena a la competència bàsica estatal. Aquest criteri apareix amb claredat en l'argumentació de la STC 31/2001, que considera competència pròpiament exclusiva de Catalunya les "*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 virtualidad de las bases estatales ex art. 149.1.18 CE*" (FJ 94). L'Estat podrà, certament, fixar alguns criteris i les garanties dels municipis existents en qualssevol processos de reordenació territorial (reducció de la planta municipal). Després veurem quina pot ser la densitat normativa d'aquests criteris. Però excedeix de la competència estatal la modificació directa de la planta municipal. És cert que en algunes ocasions el Tribunal Constitucional ha admès que resolucions administratives singulars de l'Estat compleixin la posició constitucional de bases.<sup>39</sup> Ara bé, en aquest punt cal subratllar que la possibilitat de resolucions administratives "bàsiques" ha estat enunciat pel Tribunal Constitucional sempre amb caràcter excepcional, i vinculada a condicionants molt específics i restrictius. Es tracta, en tots els casos, de resolucions úniques i aplicables de manera abstracta a tot Espanya. És a dir, resolucions administratives úniques (autoritzacions, inscripcions registrals) que projecten els seus efectes sobre tot Espanya. La qual cosa és ben diferent de múltiples resolucions administratives d'eficàcia territorial limitada, com són les resolucions que acorden fusions o agregacions concretes de municipis. Pel que ha estat dit, resulta clar que l'Estat no pot imposar directament el mapa municipal (fusions o agregacions concretes de municipis concrets) a l'empara de la competència bàsica estatal sobre "règim local".

26. Dins dels límits intrínsecs també cal considerar el caràcter tendencialment estable de les bases estatals, enunciat en la jurisprudència constitucional des de la STC 1/1982, FJ 1. Aquesta nota caracteritzadora de les normes bàsiques pot tenir especial rellevància en una matèria com la configuració de la planta local, que des del 1985 ha estat objecte d'una regulació estatal molt

limitada: l'article 13 LBRL. És clar que l'Estat pot canviar les seves normes bàsiques, per tal d'albergar nous criteris polítics. I també és clar que les lleis autonòmiques contradictòries amb noves normes bàsiques queden desplaçades en la seva aplicació. Pot ser, fins i tot, que en un moment concret, i per simple oportunitat política, l'Estat amplii l'extensió de la seva regulació bàsica, respecte de la precedent. És evident que una eventual ampliació de les bases estatals afecta el camp propi de la competència autonòmica. Ja que la veritat és que les bases estatals tenen avui una funció delimitadora de les competències autonòmiques de desplegament. El límit a l'expansió de les bases no es troba en les bases existents, sinó en els límits intrínsecs i extrínsecs de la competència bàsica estatal. Ara bé, un cop acceptat això, també cal considerar com a indicatiu racional d'extralimitació estatal –i per tant d'inconstitucionalitat– un canvi de regulació que no només incorpori un nou criteri polític, sinó també una nova forma d'entendre l'àmbit competencial de cada comunitat autònoma. Una norma bàsica vigent durant 22 anys (com l'article 13 LBRL) estabilitza el sistema competencial dissenyat per la Constitució i els estatuts d'autonomia. Genera, en aquest sentit, seguretat juridicocompetencial, emparada tant per l'article 9.3 CE com pel principi constitucional d'autonomia política de les comunitats autònomes (articles 2 i 137 CE). En conseqüència, encara que el canvi de bases és certament possible (ja que res no justifica la petrificació de la política legislativa a un Estat), el seu hipotètic efecte expansiu afecta la legislació autonòmica. I aquesta afectació no és constitucionalment irrellevant. És cert que el principi de seguretat jurídica (i la seva espècie, el principi de conservació de la llei) no gaudeix de la fortalesa constitucional suficient per impedir una renovació expansiva de les bases estatals. Però atès que estan en joc altres ben constitucionals, com són la seguretat jurídica (article 9.3 CE) i l'autonomia política de les nacionalitats i regions (article 2 CE), sí que es pot sostenir que, igual que en altres casos on estan en joc principis constitucionals sobre organització territorial, la modificació expansiva de les bases s'ha de fer "*con razón suficiente*".<sup>40</sup>

39. Així: SSTC 208/1999, FJ 4, i 223/2000, FJ 11.

40. En aquest sentit, STC 32/1981, FJ 4. Aquesta exigència de "*razón suficiente*" es va formular en relació amb l'àmbit funcional de les províncies, enfront de lleis autonòmiques que en pretenien el buidament. Un cop salvades les diferències de supòsits, el rellevant d'aquesta jurisprudència és l'estructura ponderativa en la qual es basa el judici: la llei (en aquell cas, autonòmica) pot modificar l'*status quo* competencial (allà, el de les províncies), però l'existència d'una garantia constitucional (d'autonomia local) exigeix que aquesta reforma sacrifiqui el menys possible (és a dir, ponderadament) el principi d'autonomia local. Vegeu també les SSTC 214/1989, FJ 13 C), i 109/1998, FJ 2.

## 4.2. Límits extrínsecs de les bases estatals

27. Com ja ha estat explicat abans, la competència bàsica estatal sobre “règim local” no troba davant una competència autonòmica uniforme sobre “desplegament legislatiu” de les bases estatals, sinó, més aviat, diversos títols competencials, uns exclusius i altres de desplegament, sobre “alteració de termes municipals” o sobre “organització territorial”. Aquesta peculiar situació competencial dota la matèria d’una especial complexitat. La lleialtat hermenèutica a la Constitució, i a la seva acceptació explícita de diversitat competencial en els diferents estatuts d’autonomia,<sup>41</sup> impedeix menysprear el tenor literal de la majoria dels estatuts d’autonomia i considerar, de manera reduccionista, que la reforma del mapa municipal és un aspecte més del “règim local”, i que en aquesta mesura totes les comunitats autònomes disposen d’una simple competència de “desplegament legislatiu” de les bases estatals. És més lleial amb la Constitució –i amb els estatuts d’autonomia– una solució diferent per a l’asimetria competencial. Consisteix a afirmar que l’Estat pot, mitjançant la seva competència bàsica (ex article 149.1.18 CE en relació amb els articles 137 i 140 CE), establir dos tipus de normes sobre la planta municipal: unes molt restringides (i aplicables a totes les comunitats autònomes) i altres més àmplies, només aplicables a les comunitats autònomes amb competències únicament de desplegament legislatiu sobre “alteracions de termes municipals” o “organització territorial”. Vegem.

28. Hi caben, en primer lloc, unes bases molt restringides que poden limitar o condicionar selectivament (i amb l’objectiu central de garantir l’autonomia municipal) l’exercici de totes les competències autonòmiques –tant exclusives com de desplegament– sobre “alteracions de termes municipals” i sobre “organització territorial”. Aquestes bases estatals incideixen simètricament sobre totes les competències autonòmiques, però no converteixen la regulació autonòmica en el desplegament de la legislació estatal. En altres termes, la política territorial seria autonòmica, encara que trobi el seu límit en normes bàsiques estatals. A les comunitats amb competència exclusiva sobre “alteracions de termes municipals” o “organització territorial”, la competència bàsica estatal entra en con-

currència amb la competència autonòmica. Aquesta concurrència d’una competència bàsica estatal amb una competència exclusiva autonòmica és freqüent en la jurisprudència, i no ha portat a la reducció de la competència autonòmica al mer “desplegament legislatiu”. Més aviat, l’articulació competencial ha consistit a considerar la plenitud de la competència autonòmica exclusiva i reconèixer, simultàniament, que les bases estatals poden “incidir limitadament” sobre la competència autonòmica.<sup>42</sup> A part d’això, tal com la jurisprudència constitucional ha configurat la competència estatal sobre règim local (posant en connexió la competència sobre “règim jurídic de les administracions públiques” amb la garantia institucional d’autonomia local en els articles 137 i 140 CE), caldria afirmar que la regulació estatal sobre una possible supressió de municipis es concreta en la fixació dels límits (procedimentals o substantius) que garanteixin l’autonomia local. Això pot emparar, fonamentalment, garanties de participació rellevant dels municipis actuals en els processos de fusió que els puguin afectar.

29. Al costat de les anteriors, l’Estat també pot dictar altres normes bàsiques de més abast, aplicables només a les comunitats autònomes que tenen atribuïdes competències limitades (només de desplegament legislatiu) sobre “alteracions de termes municipals” o “organització territorial”. En aquest cas el límit de les normes bàsiques estatals es troba en la possibilitat de polítiques pròpies de planta municipal de cada comunitat, i en el respecte a la funció executiva autonòmica. Cal precisar, en tot cas, que aquestes bases estatals àmplies són simplement una possibilitat legislativa, no una necessitat. En termes d’oportunitat pot ser més recomanable que l’Estat limiti la seva regulació bàsica a la incidència selectiva, restringida i centrada en la garantia de l’autonomia local a què s’ha fet referència en el paràgraf anterior.

## 4.3. Abast d’una possible intervenció estatal en la reforma de la planta municipal

30. D’acord amb això, la competència bàsica estatal sobre règim jurídic de l’Administració local (article 149.1.18 CE) permet una intervenció estatal molt

41. Així, segons el meu parer: SSTC 247/2007, FJ 10, i 31/2010, FJ 57.

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

limitada quan la seva regulació pretén ser aplicable a tot Espanya, és a dir, tant a les comunitats autònomes amb competència exclusiva sobre “alteracions dels termes municipals” i “organització territorial”, com a les comunitats amb competència de desplegament legislatiu sobre aquestes matèries. Aquesta comprensió limitada de la competència estatal bàsica sobre “règim local”, quan es projecta sobre totes les comunitats autònomes, resulta amb claredat de la regulació estatal dels anys 1985 i 1986. Vegem.

31. Amb la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, l'Estat va entendre que podia dictar normes bàsiques sobre creació i supressió de municipis, així com sobre l'alteració de termes municipals. Però també va entendre que aquesta regulació havia de ser molt limitada. Aquest plantejament es va plasmar a la minsa regulació sobre la creació, supressió i alteració de termes municipals en l'article 13 LBRL (únic que la Llei 7/1985 dedica a la qüestió). En concret, pel que fa a les fusions municipals, l'article 13.3 es va limitar a preveure que l'Estat “sense perjudici de les competències de les comunitats autònomes” podria “establir mesures que tendeixin a fomentar la fusió de municipis”. En cap moment es preveu una hipotètica fusió imperativa de municipis; tampoc s'estableixen procediments per a les fusions voluntàries, i la previsió de mesures de foment es fa, en tot cas, sense perjudici de les competències autonòmiques. Aquesta regulació bàsica estatal va ser completada, el 1986, amb els articles 3 a 10 del Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local (TRRL). En concret, en aquests preceptes s'estableixen algunes causes generals per a les fusions o agregacions municipals i el procediment per a la fusió voluntària de municipis. Tanmateix, passa que aquests preceptes no són bàsics. En la mateixa disposició final 7a del TRRL s'exclou que els articles 3 a 10 TRRL (excepte l'article 3.2, que fa referència a l'alteració de límits provincials) tinguin caràcter bàsic. És a dir, el mateix Estat entenia que aquestes normes no estaven dictades a l'empara de la seva competència bàsica sobre “règim jurídic de les administracions públiques” (article 149.1.18 CE). Això era possible perquè en aquell temps (1986) encara s'acceptava que l'Estat pogués dictar normes merament supletòries (respecte del Dret autonòmic)

en les matèries on el mateix Estat no tenia competències expresses. Anys després, amb la jurisprudència de les SSTC 118/1996 i 61/1997, ha quedat fermament assentat que l'Estat no pot dictar normes “simplement supletòries” del Dret autonòmic a l'empara del “principi de supletorietat” del Dret estatal de l'article 149.3 CE. Això ha determinat que la majoria dels preceptes del TRRL no tinguin avui, sobrevingudament, cap cobertura competencial.<sup>43</sup> Una cosa semblant passa amb el Reial decret 1690/1986, d'11 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de població i demarcació territorial de les entitats locals, i els articles 2 a 16 del qual es refereixen precisament a les alteracions de termes municipals. Aquest Reglament estatal, que porta causa de la disposició final 1a LBRL, tampoc és bàsic, i pel mateix avui manca també de cobertura competencial. De tot l'anterior resulta clara la conclusió que el mateix Estat interpreta, des del 1985, que la seva competència bàsica sobre “règim local” (a l'empara de l'article 149.1.18 CE) és molt reduïda quan es refereix a la configuració del mapa municipal del conjunt de les comunitats autònomes.

32. No hi ha cap dubte que l'Estat podria modificar la regulació bàsica de l'article 13 LBRL i, amb això, canviar la política municipal de l'Estat. Ara bé, aquest possible canvi normatiu estatal s'ha de fer dins dels límits d'una competència estatal que, com ja ha estat assenyalat, és molt reduïda quan es refereix a les fusions municipals en el conjunt de les comunitats autònomes. Ara com ara, si les noves bases s'expandeixen sobre àmbits fins ara regulats per les comunitats autònomes, aquestes noves bases estatals han de tenir “raó suficient” (*supra* § 26). Això és tant com una crida al rigor en la justificació econòmica o d'eficiència que legítimi una hipotètica regulació estatal sobre fusions o agregacions de municipis.

33. Vista la possibilitat que l'Estat modifiqui la regulació bàsica estatal de l'article 13 LBRL, tot i la necessitat que aquesta reforma sigui sempre amb raó suficient, cal considerar quines formes concretes de reducció de la planta municipal poden quedar emparades per la competència estatal sobre bases del règim jurídic de l'Administració local (article 149.1.18 CE) sense sacrificar desproporcionadament les competències autonòmiques exclusives sobre “alteracions dels termes municipals” o “organització territorial”. A

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



continuació distingirem entre la reducció de la planta municipal en forma imperativa i en forma voluntària-incentivada.

34. Comencem per la reducció imperativa de la planta municipal. Les formes concretes (i hipotètiques) que es poden prendre aquí en consideració són diverses:

- a) En primer lloc, s'ha de descartar que l'Estat pugui determinar directament els concrets municipis fusionats o agregats. D'una banda, perquè el nucli central de la competència estatal sobre règim local és la garantia de l'autonomia local (*supra* § 24), i és precisament l'autonomia local (la de cada municipi) la que se sacrifica amb la supressió o fusió de municipis concrets. D'altra banda, perquè la fusió *ope legis* és una decisió ontològicament executiva que no té empara en la competència bàsica estatal (STC 31/2010, FJ 94). Una hipotètica relació legal de municipis fusionats o agregats suposaria el buidament de la competència executiva autonòmica sobre organització territorial o règim local (*supra* § 25). I encara que, com ja ha estat dit, és cert que de vegades la jurisprudència ha considerat la licitud de, fins i tot, resolucions administratives "bàsiques" (el que faria pensar que qui disposa d'una competència bàsica pot bloquejar la competència executiva autonòmica), el cert és que aquesta autorització ha estat excepcional i sempre limitada a resolucions administratives d'aplicació uniforme a tot Espanya (aquest és precisament el sentit de la seva homologació a una base normativa). En el cas que ens ocupa, el de les fusions o agregacions *ope legis*, no hi ha cap raó que justifiqui la neutralització de la competència executiva autonòmica. Cal tenir en compte que, en relació amb l'organització territorial, la competència executiva autonòmica únicament consisteix en l'adopció de decisions concretes de segregació, fusió o agregació. En conseqüència, una eventual reducció de la planta local directament en la llei suposaria privar la comunitat autònoma de l'única manifestació rellevant de la seva competència executiva. Un buidament d'aquestes característiques no té empara en la jurisprudència constitucional.
- b) En segon lloc, tampoc sembla en principi possible que l'Estat, a l'empara de la seva competència bàsica sobre règim jurídic de l'Adminis-

tració local (article 149.1.18 CE), pugui establir directament un o diversos criteris immediats i determinats de supressió de municipis. De nou, no es veu aquí la connexió d'aquesta possible regulació (encaminada a la supressió de municipis) amb la garantia de l'autonomia municipal, que ja s'ha dit que és el nucli central de la competència estatal sobre "règim local" (*supra* § 24). A més, un criteri directe i terminant en la llei buidaria gairebé per complet tant la competència autonòmica legislativa (exclusiva o "de desplegament") com la competència autonòmica executiva. En efecte, la fixació d'un criteri concret i terminant de supressió imperativa en la llei bàsica estatal suposaria que el desplegament legislatiu autonòmic només podria ser ja procedimental o organitzatiu, no polític. En aquest cas, les comunitats autònomes no podrien desenvolupar la planta municipal del seu territori, es limitarien a reglamentar la definició de la planta municipal acordada per l'Estat. A falta d'un àmbit per a l'opció política territorial de cada comunitat autònoma, la regulació estatal contindria un sacrifici desproporcionat (i amb això inconstitucional) de les competències autonòmiques.

- c) Es pot considerar, com a hipòtesi, la possibilitat que la llei bàsica estatal no fixi un criteri de supressió immediat, concret i tancat, sinó que fixi, més aviat, un criteri obert o, també, un criteri tancat però susceptible d'excepcions. Doncs bé, un cop més cal considerar com dubtós el fet que la competència estatal sobre "règim local", l'eix fonamental de la qual és la garantia de l'autonomia local (*supra* § 24), pugui emparar criteris normatius concrets sobre fusions o agregacions. Ja que els hipotètics criteris estatals de fusió tindrien per objecte la configuració de la planta municipal, més que la garantia de l'autonomia municipal. En tot cas, fins i tot en la hipòtesi que l'Estat pogués establir criteris directes de fusió municipal, aquests criteris només serien acceptables en la mesura que respectessin prou la competència autonòmica exclusiva sobre "alteracions dels termes municipals" o sobre "organització territorial". Això exigeix que l'enunciat dels criteris sigui molt obert o amb ampli poder d'excepció per a les comunitats autònomes. Penseu en una norma com la següent: "a cada

comunitat autònoma es fusionaran o s'agregaran els municipis amb població inferior a 5.000 habitants, excepte en els supòsits objectius que defineixi cada comunitat". Aquesta norma hipotètica inclou una opció estatal directa i una possibilitat d'excepció autonòmica. La possibilitat d'excepció autonòmica és prou àmplia com perquè sigui recognoscible una política de planta municipal pròpia a cada comunitat.

- d) L'Estat té més cobertura competencial si, en comptes de normes concretes i terminants, se serveix de normes principals. Per exemple, una norma que establis que "seran objecte de fusió o agregació els municipis que, per capacitat de gestió insuficient, no puguin gestionar les competències que els atribueixen les lleis de l'Estat i de cada comunitat autònoma". Una norma com l'anterior no presenta estructura condicional (supòsit de fet-conseqüència jurídica), sinó principal: imposa un objectiu, però assolible per diferents vies i amb diferents intensitats. Les normes principals, en la mesura que permeten un ampli marge d'opció política territorial per a cada comunitat autònoma, són idònies per a la formulació de regles bàsiques respectuoses amb les competències autonòmiques sobre "alteracions dels termes municipals" i "organització territorial".

35. La segona forma d'hipotètica intervenció estatal a la planta municipal consisteix a incentivar o fomentar la fusió voluntària de municipis. La jurisprudència constitucional actual, expressada en la STC 214/1989, FJ 9, ha admès que l'Estat pot fomentar la fusió de municipis (almenys de la manera molt limitada que actualment efectua l'article 13.3 LBRL). D'acord amb aquesta sentència, són possibles tant les mesures de foment de les fusions dirigides als mateixos municipis, com les dirigides a les comunitats autònomes (per estimular polítiques autonòmiques de fusions). Aquesta jurisprudència expressa amb claredat el caràcter "bifront" dels municipis, que segons la mateixa STC 214/1989 es relacionen directament tant amb l'Estat com amb les seves comunitats autònomes. En la seva argumentació, el Tribunal considera que la promoció de les fusions municipals és en connexió amb la garantia constitucional d'autonomia local (articles 137 i 140

CE). Segons el meu parer, no està ni molt menys clar on és la connexió entre l'autonomia local i una política en si mateixa destinada a promoure la desaparició de municipis. De fet, en la jurisprudència constitucional d'altres països (així, en especial, en la jurisprudència dels tribunals constitucionals dels *Länder* alemanys) l'autonomia local ha actuat sempre com a límit a les polítiques de fusió, no com el seu fonament.<sup>44</sup> Dit això, en la jurisprudència espanyola actual és innegable que una hipotètica política estatal de fusions cau en el nucli central de la competència bàsica estatal sobre "règim local". Sense perjudici d'això, el mateix Tribunal Constitucional reconeix en la mateixa STC 214/1989 que la competència bàsica estatal confina i té el seu límit en les competències autonòmiques sobre "alteracions dels termes municipals", i per aquest motiu recorda expressament que, en última instància, "*al órgano autonómico competente corresponderá decretar [las fusiones], de acuerdo con la regulación de la propia Comunidad...*" (FJ 9). Un cop dit això vegem ara més en detall quins són els límits externs de la facultat estatal de promocionar la fusió voluntària de municipis. Aquests límits resulten de la concurrència de la competència bàsica estatal amb les competències autonòmiques –sovint exclusives– sobre "alteracions dels termes municipals" i "organització territorial".

- a) La incentivació econòmica de les fusions o agregacions municipals sens dubte que afecta la política territorial de cada comunitat autònoma; no només la seva planta local, sinó també, fins i tot, l'estructura de l'Administració autonòmica perifèrica. Aquesta "afecció" suggereix la necessitat que el foment de les fusions o agregacions no impedeixi una política territorial pròpia de cada municipi. Aquest equilibri queda assegurat si es té en compte que un eventual "pla estatal d'incentius" no pot suplantar en cap cas la competència autonòmica per fixar criteris normatius per a les fusions o agregacions, i la competència executiva per acordar cada concreta supressió i creació de municipis. Això és: si bé l'Estat pot incentivar la fusió de municipis (mitjançant mesures econòmiques o ajudes tècniques), cada fusió concreta haurà de ser acordada per cada comunitat autònoma, d'acord amb els possibles criteris bàsics estatals i els criteris d'organització

44. Vegeu BURGI, M., *Kommunalrecht*, cit., p. 42.

territorial de cada comunitat. Així resulta amb claredat de la STC 214/1989 quan, en enjudiciar la previsió de mesures estatals de foment de les fusions (article 13.3 LBRL), declara que en última instància *"al órgano autonómico competente corresponderá decretar [las fusiones], de acuerdo con la regulación de la propia Comunidad..."* (FJ 9).

- b) En segon lloc, en la hipòtesi que la incentivació de les fusions es concreti en beneficis econòmics o subvencions als municipis fusionats, cal prendre en consideració la doctrina constitucional sobre el finançament estatal de tasques alienes. Tal com té reiteradament declarat el Tribunal Constitucional, el poder de despesa no és una competència en si mateix, sense un instrument per a l'exercici de competències pròpies. Per això, en principi l'Estat només pot subvencionar projectes o tasques enquadrables en els seus títols competencials. Com més intensa sigui la competència estatal, també major serà el poder de subvenció de projectes o tasques concrets (per totes: STC 13/1992, FJ 7). En el cas de la planta municipal l'Estat disposa d'una competència únicament bàsica (article 149.1.18 CE) i a més intrínsecament limitada, ja que el seu objecte central és la garantia de l'autonomia municipal. A partir d'un títol competencial bàsic i limitat és constitucionalment possible, en principi, que l'Estat ofereixi ajudes o subvencions com a mesura de foment de les fusions o agregacions voluntàries de municipis. Però atès el limitat de la competència ex article 149.1.18 CE, i seguint les pautes de la STC 13/1992, FJ 8 b), l'Estat només pot *"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"*. I al costat d'això, *"la gestión de estos fondos corresponde a las comunidades autónomas..."*. És

cert que, excepcionalment, la STC 13/1992, FJ 8 d), també preveu que en alguns casos, fins i tot estant present una competència autonòmica exclusiva, l'Estat pugui centralitzar la gestió de les subvencions. Però això només és possible quan *"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..."*. Un cop dit això, no resulta fàcil d'entrada identificar una raó objectiva que faci "imprescindible" la gestió centralitzada dels ajuts estatals. En conseqüència, el constitucionalment adequat serà el possible foment de les fusions per part de l'Estat únicament mitjançant criteris objectius oberts, generals i compatibles amb excepcions territorials, al que ha de seguir la concreció o integració d'aquests criteris mitjançant lleis autonòmiques i, finalment, la gestió territorialitzada (autonòmica) de totes les subvencions a cada comunitat.

## 5. Competència estatal sobre "bases i coordinació de la planificació de l'activitat econòmica"

36. En el context actual, les propostes de reducció de la planta municipal es justifiquen per raons econòmiques: l'excés de despesa pública que l'extensa planta municipal suposadament projecta sobre els pressupostos públics. Això podria fer pensar en una activació de la competència estatal sobre "bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica" (article 149.1.13 CE). Fins avui, la jurisprudència constitucional ha acceptat una comprensió horitzontalment àmplia d'aquest complex títol competencial estatal, gairebé sinònim de "bases de l'economia".<sup>45</sup> Ara bé, també de la mateixa jurisprudència resulten nombroses cauteles que intenten evitar que un títol transversal i potencialment molt expansiu acabi per deixar sense sentit els llistats estatutaris de competències. D'una banda, de la jurisprudència constitucional resulta que l'objecte característic d'aquesta matèria és l'activitat econòmica privada (STC 1/1982, FJ 1) i no per tant l'estalvi en

45. GUILLÉN CARAMÉS, J., "Comentario al art. 149.1.13 CE", en RODRÍGUEZ PIÑERO, M. i CASAS BAAMONDE, M. E. (dirs.), *Comentarios a la Constitución española*, Fundació Wolters Kluwer, Las Rozas, 2008, p. 2353 i seg.

la despesa pública. A més, la jurisprudència constitucional ha considerat que, amb caràcter general, el títol competencial de l'article 149.1.13 CE no pot actuar en matèries definides i precises que els estatuts d'autonomia han atribuït expressament a la competència autonòmica. És el cas, per exemple, de l'urbanisme: sense negar que l'activitat urbanística té gran rellevància per a l'economia general, l'existència d'un títol competencial exclusiu de totes les comunitats autònomes (urbanisme) impedeix que l'Estat aprovi lleis sobre urbanisme i règim del sòl, ni tan sols amb l'objectiu declarat d'aconseguir agilitar l'activitat econòmica en el sector urbanístic.<sup>46</sup> No obstant això, tampoc falten exemples d'una interpretació més àmplia de la competència estatal ex article 149.1.13.<sup>47</sup>

37. Pel que fa a la planta municipal, es pot considerar fàcilment que la competència estatal ex article 149.1.13 CE no pot justificar una política estatal de reducció de fusió o agregació de municipis. Fins i tot acceptant la hipòtesi que el nombre de municipis (sobretot, de petits municipis) pogués ser insostenible econòmicament, no es donen els elements mínims perquè l'article 149.1.13 CE doni cobertura a una reforma eventual de la planta municipal. D'una banda, no estem aquí davant de cap activitat econòmica que pugui ser objecte de "planificació" o intervenció estatal. D'altra banda, la planta municipal és una matèria clarament enquadrada en les competències autonòmiques sobre "alteracions dels termes municipals", "organització territorial", i –com a molt– en la competència bàsica estatal sobre "règim local". En conseqüència, en haver-hi un enquadrament competencial precís per a l'ordenació del mapa municipal, no té cabuda la invocació d'un títol competencial genèric i transversal com és el de "bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica". Aquesta resposta categòrica val per igual per a qualsevol forma de reducció de la planta municipal: tant per a la que hem anomenat "imperativa" com per a la "voluntària incentivada".

## 6. Competència bàsica estatal sobre "règim del finançament local"

38. Segons una jurisprudència estabilitzada en la STC 233/1999, FJ 4, el règim de finançament municipal és,

amb caràcter general, un aspecte més del "règim jurídic de les administracions públiques" (article 149.1.18 CE), i per tant una competència compartida per l'Estat i les comunitats autònomes segons l'esquema "bases més desplegament". Com a excepció, l'assegurament de l'autonomia local a través de recursos financers suficients és competència exclusiva de l'Estat, enquadrada en el títol "Hisenda general" (article 149.1.14 CE). Després veurem el joc que per a la reforma de la planta municipal pot donar el títol competencial sobre Hisenda general. Ara anem a considerar la competència sobre "règim financer municipal", derivada de l'article 149.1.18 CE.

39. Doncs bé, la competència bàsica estatal sobre "règim financer local" no té cap relació directa amb el que hem anomenat "reducció imperativa" del mapa municipal. Simplement, perquè la supressió o agregació obligatòria de municipis no diu res sobre el finançament municipal, sinó, com a molt, sobre la despesa pública global. Una cosa diferent és l'argumentació en relació amb l'anomenada aquí "reducció voluntària incentivada" de municipis. El que es planteja llavors és la possibilitat que l'Estat ofereixi un finançament d'estímul a municipis que voluntàriament es fusionin o s'agreguin a d'altres de major escala. El model de norma incentivadora seria una previsió expressa de finançament reforçat per a tots els municipis a partir d'un determinat segment de població. O, combinat amb això, una fórmula de finançament específica i afavorida per als municipis que resultin de la fusió o l'agregació d'altres existents, sempre que d'aquestes operacions s'arribi a un determinat nivell de població. En principi, aquestes possibles previsions de finançament millorat, en la mesura que persegueixen assegurar la suficiència financera dels municipis (article 142 CE), no s'incardinen en la competència bàsica estatal sobre règim financer local (article 149.1.18 CE), sinó en la competència exclusiva estatal sobre "Hisenda general", que estableix l'article 149.1.14 CE (vegeu immediatament *infra* § 40).

## 7. Competència exclusiva estatal sobre "Hisenda general"

40. La competència estatal exclusiva sobre "Hisenda general" (article 149.1.14 CE) té un ampli abast en

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

47. Així, en matèria d'habitatge de protecció pública (STC 152/1988, FJ 4); o en promoció del turisme (STC 75/1989, FJ 3).

relació amb el sistema d'ingressos municipals. Tal com ha reiterat la jurisprudència constitucional, l'Estat pot aprovar normes per als ajuntaments *"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"*.<sup>48</sup> Correspon ara comprovar en quina mesura aquest títol competencial pot emparar una regulació estatal que incentivi econòmicament les fusions o agregacions. S'hi preveuran dos supòsits, de manera diferenciada: l'atorgament de subvencions específiques per fomentar les fusions, i la creació d'un sistema de finançament afavorit per als municipis que es fusionin.

41. Considerem, en primer lloc, la possibilitat de subvencions o beneficis econòmics específics per als municipis que es fusionin efectivament. Exemples d'aquesta forma de foment de les fusions es troben en el Dret autonòmic.<sup>49</sup> Aquesta forma d'incentivació econòmica de les fusions no està emparada per la competència estatal ex article 149.1.14 CE. Cal recordar, en primer lloc, que la jurisprudència ha considerat que la competència exclusiva estatal sobre "Hisenda general" ha de ser interpretada de forma estricta en matèria local, per evitar així un possible buidament de la competència autonòmica sobre "règim local" (STC 233/1999, FJ 4). Dit això, dos són els arguments per excloure que les subvencions de promoció de les fusions encaixin en la matèria competencial "Hisenda general". En primer lloc, la competència exclusiva estatal sobre hisendes locals (ex article 149.1.14 CE) té com a fi característic la "salvaguarda de la suficiència financera" de les entitats locals. L'expressió fidel d'aquesta competència és el sistema complet d'ingressos municipals (tributaris i transferències) contingut en els articles 56 i següents de la Llei d'hisendes locals (Reial decret legislatiu 2/2004: LHL). Però allà on el finançament municipal no té per objecte la suficiència financera (sinó la consecució d'objectius polítics de l'Estat) ja no és invocable el títol competencial de l'article 149.1.14 CE. En conseqüència, no caben en la competència estatal

les possibles subvencions la finalitat de les quals no sigui la "suficiència financera", sinó la promoció de les fusions voluntàries.

42. També cal considerar, en segon lloc, un possible sistema especial de finançament per als municipis resultants de fusions o d'agregacions. En l'actualitat, els articles 111 i 112 LHL estableixen un sistema especial de finançament per a les capitals de província i de comunitats autònomes, i per als municipis de més de 75.000 habitants. Aquest sistema especial consisteix en una petita participació en els rendiments de diversos impostos estatals. A partir d'aquest precedent es podria considerar la possibilitat que l'Estat establís un finançament especial per als municipis que accedeixin a fusionar-se. Aquest finançament especial és possible sempre que no s'articuli a partir del fet mateix de la fusió, sinó prenent en consideració les característiques objectives dels municipis resultants de la fusió (així, fonamentalment, la població). Ja que, tal com ja s'ha dit, una ajuda financera específica i directa per promoure la fusió municipal és política territorial (no garantia de la "suficiència financera" municipal), per la qual cosa no és reconduïble a la competència estatal sobre "Hisenda general" (article 149.1.14 CE). Un cop dit això, encara hi ha el dubte de si un hipotètic finançament millorat de certs municipis, identificats per factors objectius, cauria en la competència exclusiva estatal sobre "Hisenda general" (article 149.1.14 CE) o en la competència bàsica estatal sobre "règim financer de l'Administració local" (derivada de l'article 149.1.18 CE). Per descomptat, la qüestió no és clara. La STC 233/1989, FJ 4, va assentar la preferència de la competència bàsica (article 149.1.18 CE) sobre l'exclusiva (article 149.1.14 CE). Però al mateix temps va deixar clar que la garantia de suficiència financera (article 142 CE) s'articula competencialment a través de l'article 149.1.14 CE. Al meu entendre, i malgrat la necessària interpretació estricta de l'article 149.1.14 CE, cal concloure que qualsevol mesura objectiva per al finançament favorable de cert segment de municipis va encaminada a garantir-ne la suficiència financera. I en aquesta mesura, la competència estatal en qüestió és l'exclusiva sobre "Hisenda general".

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

49. Així, article 2 s) del Decret aragonès 81/1988, de 24 de maig: *"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..."*

## 8. Conclusió

Una hipotètica reducció de la planta municipal d'Espanya, basada en fusions i agregacions de municipis, ha de ser realitzada a través del sistema competencial vigent actualment. La crisi econòmica, encara que té l'Estat com a actor principal de reformes, no justifica en si mateixa una atracció de les competències sectorials envers l'Estat. Un cop dit això, el bloc de la constitucionalitat dona a les comunitats autònomes el protagonisme sobre la reforma de la planta municipal als seus territoris. Tots els estatuts d'autonomia reconeixen a les respectives comunitats la competència, normalment exclusiva, sobre "alteracions dels termes municipals". Més recentment, els estatuts reformats a partir del 2006 substitueixen aquest títol competencial per l'exclusiu d'"organització territorial". Aquests dos títols competencials apareixen normalment diferenciats de les competències autonòmiques sobre "règim local", que normalment s'atribueixen només per al "desplegament i execució" de bases estatals. A la vista d'un títol competencial especial sobre "alteracions dels termes municipals" o "organització territorial", cal afirmar que, el mapa municipal de cada territori, correspon definir-lo a cada comunitat autònoma. Amb tot, aquesta competència autonòmica primària no impedeix certes incidències o certs condicionaments de l'Estat. Però es tractarà, en tot cas, d'incidències restringides, no substitutives del protagonisme polític que correspon a cada comunitat autònoma en relació amb el mapa municipal. Les incidències, límits o condicionaments de l'Estat es poden produir a l'empara de la competència bàsica estatal derivada de l'article 149.1.18 CE ("bases del règim jurídic de les administracions públiques"). Però aquesta competència és a la vegada molt limitada per la seva concurrència amb la competència autonòmica –normalment exclusiva– sobre "alteracions de termes municipals" o "organització territorial". Per principi, a l'empara de l'article 149.1.18 CE l'Estat no pot acordar supressions o fusions imperatives de municipis concrets. Aquestes són decisions ontològicament executives que corresponen a cada comunitat autònoma. D'altra banda, l'Estat tampoc pot fixar criteris normatius tancats que imposin la fusió d'un determinat tipus de municipis (per exemple, per segments de població), ja que en aquest cas quedaria buida de contingut la competència autonòmica sobre "alteracions de termes municipals" o "organització territorial". Més marge té l'Estat per promoure, mitjançant incentius financers, la

fusió o l'agregació voluntària de municipis. Aquests incentius, tant poden consistir en subvencions o ajudes singulars i condicionades com en un sistema peculiar –i afavorit– d'ingressos per als municipis d'un determinat segment de població. Les primeres mesures (subvencions i ajudes concretes) es poden articular a través de la competència bàsica estatal ex article 149.1.18 CE. Però en tot cas amb dos límits infranquejables: independentment dels incentius econòmics finalistes, les decisions concretes sobre fusions i agregacions corresponen a cada comunitat autònoma, i a més, la gestió d'aquestes subvencions ha de ser necessàriament territorialitzada, a favor de les comunitats autònomes. Finalment, també és possible que l'Estat estableixi un sistema de finançament especial (i afavorit) per als municipis que arribin a un determinat nivell de població. Aquesta mesura pot tenir empara en la competència exclusiva de l'Estat sobre "Hisenda general" (article 149.1.14 CE). ■