

**Estudio introductorio: reforma de la planta local  
y competencias municipales. Primeras  
reflexiones de urgencia sobre una propuesta**

---

Rafael Jiménez Asensio



## **Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta**

RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO\*

### **I. Introducción**

### **II. El debate sobre la planta local en España**

### **III. El sistema de asignación de competencias municipales. Debilidades de un modelo**

### **IV. La propuesta del Gobierno. La reforma del Gobierno local: competencias municipales y agrupación de municipios. El papel de las diputaciones provinciales y otros Gobiernos locales intermedios**

### **V. Reflexiones de cierre**

### **VI. El Documento Técnico: finalidad básica y breve explicación de sus contenidos**

---

\* Director de la Fundación Democracia y Gobierno Local.

---

## I. Introducción

---

Este Estudio introductorio no tiene otra finalidad que servir de pórtico a las importantes y diferentes contribuciones de los distintos autores que se incorporan en este Documento Técnico enunciado como “Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico”, así como llevar a cabo unas rápidas reflexiones sobre el debate abierto en España en relación con la planta local, las propuestas (hasta ahora simplemente esbozadas a través de un Documento de Trabajo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y del INAP, fechado el 25 de mayo de 2012) de modificación del sistema competencial de las entidades locales (particularmente de los municipios), y algunas otras reformas puntuales de la Ley de Bases de Régimen Local.

No puede ocultarse que este debate, tradicionalmente adormecido o centrado exclusivamente en sede doctrinal, cobra un vigor inusitado cuando la crisis económico-financiera iniciada en 2008 golpea con fuerza el sector público (sobre todo, a partir de 2010). Es entonces cuando comienzan a surgir voces críticas que ponen en cuestión el mapa institucional local y, por tanto, consideran pertinente una reformulación de la planta local. Esas voces tienen procedencia diversa, tanto de actores institucionales o políticos como de actores sociales o económicos, pero el dato común es que obtienen un fuerte eco mediático. Comienzan a proliferar así las opiniones, de diferente procedencia, que abogan por una reducción drástica de municipios, a imagen y semejanza –se dice- de lo impulsado en otros países de la Unión Europea, y se propone por parte de determinadas fuerzas políticas la supresión de determinados escalones de los Gobiernos locales (aspecto este inicialmente focalizado sobre las diputaciones provinciales, pero que se ha hecho extensivo a otras entidades locales intermedias e, incluso, a las comarcas y áreas metropolitanas).

Esas propuestas de racionalización de la planta local, formuladas muchas veces sin demasiado rigor, se anudan asimismo a otras expresiones

disfuncionales (o patologías derivadas del modelo) desde el punto de vista de la gestión de servicios públicos, como es el caso de las duplicidades y solapamientos entre los diferentes niveles de Gobierno; términos que convendría precisar en su exacto alcance, pues se están utilizando con poco rigor conceptual. Se aboga, así, por una necesaria racionalización y simplificación también del mapa competencial, tal vez como *prius* para la reordenación de la planta local.

Con el fin de ordenar cabalmente el problema, en este Estudio introductorio únicamente abordaremos tres cuestiones. En primer lugar, recogemos unas reflexiones sobre el (complejo) debate de la reforma de la planta local en España. En segundo lugar, nos interesa detenernos (de forma provisional) en cuáles son las líneas de reforma del Gobierno local (en concreto, de la Ley de Bases de Régimen Local) que apunta el Gobierno. Y, en tercer lugar, esbozaremos cuál es el contenido y objetivos de las diferentes colaboraciones que se contienen en el presente Documento Técnico.

## II. El debate sobre la planta local en España

---

El debate sobre la reforma de la planta local en España, tal como decíamos, se ha acelerado de forma inusitada a partir del estallido de la crisis económico-financiera en 2007-2008 y, particularmente, desde el año 2010, que es cuando se comienzan a adoptar una serie de medidas de naturaleza excepcional para contener el déficit público. A partir de esa fecha no ha dejado de producirse una cascada de diferentes propuestas que van encaminadas a racionalizar el sistema de planta municipal y, por añadidura, a pretender paliar o evitar las duplicidades presuntamente existentes.

En realidad el debate no es, precisamente, nuevo. Tiene hondas raíces, aunque sus resultados anteriores fueron más bien pírricos. Es verdad que la planta local en España no ha sido objeto de muchas iniciativas políticas que hayan impulsado su reordenación. La emergencia con fuerza de las comunidades autónomas durante la década de los ochenta del siglo pasado, y

su asunción gradual de mayores cotas de autogobierno en un proceso ciertamente poco armónico y muy desigual en sus ritmos (que aún permanece abierto en determinados ámbitos territoriales), ha ahogado literalmente lo que en su día se denominó como “segunda descentralización”. Así, los Gobiernos locales han permanecido como espectadores de segunda fila en el proceso de reparto de poder territorial y, lo que es más importante, en la distribución de los recursos públicos. No deja de ser llamativo que, tras más de treinta años de desarrollo constitucional del autogobierno local, el poder local siga gestionando aproximadamente el mismo porcentaje del gasto público sobre el PIB que en el año 1981 (en torno al 13/14 por ciento).

Hubo, no obstante, algunos intentos por redefinir ese estado de cosas. Sin ir más lejos en tales planteamientos,<sup>1</sup> los primeros ensayos, muy distantes del ámbito de los Gobiernos locales, nacieron de una denominada “propuesta de Administración única” (1996) que, impulsada inicialmente desde la Xunta de Galicia, pretendía racionalizar la planta de las Administraciones Públicas a través de una asunción en bloque de las competencias de carácter ejecutivo por parte de los niveles autonómicos de Gobierno. Su finalidad era acabar con las duplicidades e ineficiencias que se detectaban en el sistema de reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Pero esa propuesta de Administración única, tenía también un recorrido o proyección “interna” de redistribución del poder entre la Comunidad Autónoma y los Gobiernos locales que apenas si se transitó en su momento.

La denominada “segunda descentralización” se pretendió impulsar a través del denominado Pacto Local, que se impulsa –aunque con algunos precedentes que no vienen al caso- en 1996 por la FEMP,<sup>2</sup> y que se traducirá años después

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, en el Informe de la Comisión de Expertos de Autonomías de 1981, donde ya se incorporaban algunas medidas de racionalización, tales como la utilización de las diputaciones provinciales como Administración indirecta de las comunidades autónomas, con el fin de evitar la aparición de una Administración periférica de las comunidades autónomas (Centro de Estudios Constitucionales, mayo de 2001).

<sup>2</sup> FEMP, *Bases para el Pacto Local*, de 24 de septiembre de 1996.

en una serie de reformas legales que dieron solo respuesta muy parcial a las demandas en su día planteadas.<sup>3</sup>

También por esos años, exactamente en 1999, se elaboró en Cataluña un interesante documento conocido como el *Informe Roca*, que tenía por objeto una redefinición del modelo de organización territorial de Cataluña planteado por una Comisión de Expertos. Entre sus diferentes medidas, que afectaban a municipios, comarcas y *veguerías*, se proponía una serie de actuaciones sobre los pequeños municipios que se encuadraban dentro de una política de “reordenación municipal” (así se denominaba expresamente). Entre esas actuaciones se preveían un nuevo mapa municipal y un plan de agrupaciones y fusiones. A pesar de tener un enfoque racional, el Informe Roca recibió la oposición frontal de muchos municipios que se resistían a agruparse o fusionarse. Un aviso de las dificultades que un proceso de estas características suscita.<sup>4</sup>

La reforma de 2003 de la Ley de Bases de Régimen Local no afectó en nada a este tipo de cuestiones, pues su contenido se proyectó sobre aspectos principalmente de organización institucional y, más concretamente, de proveer de un nuevo sistema institucional a los (denominados) municipios de gran población.

No obstante, en el año 2005 vio la luz el importante documento titulado *Libro Blanco para la reforma del Gobierno local*, donde si bien no se planteaba abiertamente el tema de la reforma de la planta local, sí que se analizaba en detalle el sistema de competencias locales, la gestión de los servicios públicos y el papel de la institución provincial como garante del desarrollo de las competencias municipales, con el fin de salvaguardar el principio de subsidiariedad local.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> *El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del Gobierno Local*, FEMP/MAP, Madrid, 1999.

<sup>4</sup> *Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya*, Barcelona, 2000.

<sup>5</sup> *Libro Blanco para la reforma del Gobierno local*, MAP, Madrid, 2005.

En el año 2007 el Círculo de Empresarios publicó un Informe sobre los ayuntamientos españoles, donde se abogaba por hacer efectiva la segunda descentralización a favor de los municipios, y replantear de una vez por todas qué Administración debe gestionar cada servicio y cuál debe asumir las correspondientes competencias. Se planteaba, así, la necesidad de incluir un nuevo sistema de asignación de competencias locales, que permitiera desarrollar la autonomía local y aplicar de modo correcto el binomio subsidiariedad-eficiencia.<sup>6</sup> También se recogían algunas reflexiones sobre las dificultades derivadas del insuficiente tamaño de los municipios, pero las soluciones que se adoptaban iban encaminadas a fomentar la aplicación de mecanismos de coordinación municipal.

Aunque el tema de la reforma de la planta local en España ha sido una cuestión siempre abierta, sobre todo en el plano doctrinal, lo cierto es que el impulso decidido del debate se plantea cuando el sector público español comienza a encontrar serias dificultades para contener el déficit público, y se promueven una serie de respuestas que pretenden reformular el sistema institucional local hasta entonces existente.

En efecto, el debate se reabre, como bien expuso el profesor Velasco, a partir de criterios predominantemente económicos o, más concretamente, de *sostenibilidad presupuestaria*.<sup>7</sup> Y ciertamente, coincidiendo en esta apreciación con el autor citado, se trata de una perspectiva limitada (aunque no por ello menos importante) del problema enunciado. La planta del Gobierno local no solo se explica en términos de racionalidad económica, sino que intervienen o actúan otros factores no menos relevantes, como son sin duda las identidades, el peso del principio democrático y los elementos de cohesión social y territorial.

Pero no cabe obviar que esa reapertura del debate se ha hecho –y seguirá siendo, al menos durante algunos años, la óptica dominante- a partir de los

---

<sup>6</sup> Círculo de Empresarios, *Un nuevo modelo para los ayuntamientos españoles*, Madrid, 2007.

<sup>7</sup> VELASCO CABALLERO, F., “La planta local en España: criterios para la toma de decisiones”, *Anuario de Derecho Municipal 2012*, Marcial Pons/UAM, Madrid, 2011.



datos relativos a la eficiencia en el gasto y a los resultados en la gestión, poniéndose en cuestión, por razones de escala exclusivamente poblacional, que determinados municipios sean en sí mismos sostenibles. Esta dimensión “económica” de los problemas de planta ha sido y será la visión dominante. A ello no escapa que algunos países de los que el profesor Heinelt encuadra como insertos en “la estrategia del sur” (en los que las fusiones de municipios solo se asientan en el principio de voluntariedad), como Grecia (y anteriormente Portugal), han visto disminuir el número de sus municipios como consecuencia de las presiones derivadas de la contención del gasto a causa de la crisis fiscal.

La crisis se quiere ver, en estos casos, como una suerte de “ventana de oportunidad” para racionalizar una planta local que hasta entonces nadie se había atrevido a cuestionar. En esa clave, tal vez simple, se explica el coro de voces institucionales, políticas, sociales y (en menor medida) académicas, que se han unido para demandar en los últimos años una reforma de la planta local.

La puesta en cuestión del sistema actual de planta local en España no ha dejado de crecer desde el año 2010 hasta la fecha. En efecto, aunque de forma tangencial (pues su objeto era esencialmente el Estado autonómico), ya a finales de 2010 un Informe de la FAES se ocupaba de este tema e hizo público un estudio que, si bien centrado en el nivel autonómico, también formulaba incidentalmente propuestas sobre el nivel local de Gobierno (por ejemplo: racionalización de municipios y supresión de diputaciones provinciales).<sup>8</sup>

También en ese año 2010 comenzaron a oírse las primeras voces críticas sobre la continuidad institucional de las diputaciones provinciales, hasta el punto de que en diferentes programas de distintos partidos políticos se incluyó expresamente su supresión, con fórmulas dispares que no es menester abordar en estos momentos.<sup>9</sup> La supresión de las diputaciones provinciales se

---

<sup>8</sup> GONZÁLEZ POMAR, J., GARCÉS SANAGUSTÍN, M. y ELORRIAGA PISARIK, G., *Por un Estado autonómico, nacional y viable*, FAES, Madrid, 2010.

<sup>9</sup> Sobre este tema, puede consultarse el siguiente estudio: BERNADÍ I GIL, X. y GALÁN GALÁN, A., *El debate actual sobre las diputaciones provinciales: un análisis de las últimas propuestas*

planteó asimismo en clave exclusivamente económica (o de ahorro de gasto), sin reparar en que los costes fundamentales de funcionamiento de tales instituciones estaban en el ámbito del personal y, en mucho menor medida, en la estructura política de esos Gobiernos provinciales.

A partir de tales premisas que cuestionaban el papel y las funciones de las diputaciones provinciales, la Fundación Democracia y Gobierno Local publicó en el año 2011 un Informe titulado *Libro Verde sobre los Gobiernos locales intermedios en España*, elaborado con la participación de una amplia nómina de expertos, tanto académicos como altos funcionarios de los Gobiernos locales intermedios. En el citado texto, tras poner en valor el papel institucional de los Gobiernos locales intermedios (y, en particular, el de las diputaciones provinciales), se abogaba por un proceso de modernización y reforma de tales niveles de Gobierno, con la finalidad de reforzar la autonomía de los municipios (y su capacidad de gestión), configurando instituciones dotadas de medios cualificados al servicio de los municipios y con eficiencia en los resultados de su gestión. El “Libro Verde” concluía con unas Recomendaciones que se pactaron políticamente entre los diferentes patronos de la Fundación y fueron elevadas a las instancias políticas pertinentes.<sup>10</sup>

Pero realmente la “paz” duró poco. Algunos partidos políticos, tal como se ha dicho, introdujeron en sus programas electorales (sobre todo en las elecciones legislativas, pero también en algunos casos en las locales), propuestas claramente dirigidas a la supresión del nivel provincial de Gobierno o, cuando menos, a su redefinición institucional mediante la configuración de fórmulas un tanto alejadas de nuestra tradición local.

En el mes de marzo de 2011, el Círculo de Empresarios hizo público un Documento titulado “Administraciones territoriales: propuestas para la mejora

---

*electorales*, publicado en la web de la Fundación Democracia y Gobierno Local: [www.gobiernolocal.org](http://www.gobiernolocal.org). Una síntesis de sus contenidos en FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A., “Valoración general”, *Anuario del Gobierno Local 2011*, Fundación Democracia y Gobierno Local/Institut de Dret Públic, Madrid, 2012.

<sup>10</sup> Ver *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España. Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones provinciales y demás Gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2011.

de la eficiencia y de la unidad de mercado”, en el que también se cuestionaba la existencia de las diputaciones provinciales y se abogaba por una reducción de municipios. Ese Documento tuvo continuidad con la XXVII Edición del Libro Marrón del Círculo de Empresarios, en septiembre de 2011, que, con el título *Cómo reformar las Administraciones territoriales*, recoge una serie de trabajos en los que, en no pocos de ellos, se cuestiona la existencia de un modelo de “duplicidades”, y las ineficiencias que en relación con el gasto público tal sistema genera, así como se defiende una racionalización de la planta local existente en la actualidad mediante la fusión de municipios e incluso la supresión de Gobiernos locales intermedios (diputaciones provinciales).<sup>11</sup>

Pero junto a todas estas aportaciones, así como algunas otras que se pondrán de relieve en un momento posterior, cabe subrayar que el debate sobre la reforma de la planta local ha estado muy afectado por otro “debate político cruzado”, como es el de la superación de las duplicidades y solapamientos entre los diferentes niveles de Gobierno. En este último debate sobre las duplicidades lo cierto es que hay también muy poco soporte empírico, y tal vez demasiadas intuiciones o suposiciones.

En la anterior legislatura el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, a través de la Agencia de Evaluación y Calidad, asumió la elaboración de un Informe sobre Duplicidades en el Estado Autonómico. Sin embargo, tal Informe no consiguió ver la luz, a pesar de que se llevaron a cabo diferentes trabajos preparatorios y la configuración de una Comisión con distintos expertos. Algo se avanzó en el plano del diagnóstico de las duplicidades entre Administración del Estado y Administraciones autonómicas, pero nada en absoluto en las posibles duplicidades entre Administraciones autonómicas y niveles locales de Gobierno, un terreno que está pendiente de un análisis detenido.

---

<sup>11</sup> CÍRCULO DE EMPRESARIOS, *Cómo reformar las Administraciones territoriales*, Libro Marrón, Madrid, 2011.

Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid, en julio de 2011, procedió a la elaboración de un Documento interno, ciertamente muy analítico, que tenía por objeto “Las competencias municipales. Análisis de las competencias impropias del Ayuntamiento de Madrid”, con el objeto de centrar el debate que se había abierto en la Comunidad de Madrid sobre la hipotética existencia de “duplicidades” entre los servicios prestados por la propia Comunidad y por los diferentes ayuntamientos de la misma.

El Ayuntamiento de Madrid elaboró así un completo diagnóstico de cuáles eran sus competencias propias e impropias, con la intención de poder identificar las posibles duplicidades, dado que –como se ha dicho- la Asamblea de Madrid había aprobado la creación de una Comisión de Estudio sobre ese mismo tema. En efecto, por Acuerdo Plenario de 12 de julio de 2011, la Asamblea de Madrid constituyó una “Comisión de Estudio sobre competencias duplicadas entre ayuntamientos y Comunidad de Madrid para mejorar la prestación de servicios”. Dicha Comisión ha conocido ya de varias comparecencias de alcaldes y alcaldesas, profesionales, especialistas y académicos, que han emitido sus opiniones al respecto.<sup>12</sup>

Por su parte, el Parlamento Vasco ha configurado asimismo una Comisión específica que tiene por objeto analizar y valorar las propuestas esbozadas por el Informe de Duplicidades e Ineficiencias de las Administraciones Públicas Vascas, que fue encargado en su día por el Gobierno Vasco. El Informe sobre Duplicidades e Ineficiencias partió de una iniciativa del Consejo Asesor del lehendakari para Asuntos Socioeconómicos, en su sesión de noviembre de 2010, que tuvo a bien plantear una recomendación que tenía por objeto “Reflexionar sobre el modelo territorial y competencial vasco para que la acción pública alcance mayores cotas de eficiencia”. Partiendo de tales antecedentes, el Parlamento Vasco en su sesión plenaria celebrada el 3 de febrero de 2011 aprobó una Enmienda de transacción (09/11/03/00/0070) en la que instó al Gobierno Vasco a “remitir a esta Cámara, en un plazo no superior a seis

---

<sup>12</sup> Ver “Dictamen de la Comisión de Estudios sobre Competencias Duplicadas entre los Ayuntamientos y la Comunidad de Madrid”, Asamblea de Madrid, 12 de mayo de 2012.

meses, un Informe que analice las duplicidades a evitar y su impacto económico asociado en las Administraciones Públicas vascas, aplicando los criterios de austeridad, eficacia y eficiencia”.

Este Informe fue entregado en su día al Gobierno Vasco y remitido al Parlamento Vasco. Y es el que ha dado pie a este turno de comparecencias que se están celebrando en la citada Cámara.

El debate territorial no ha hecho sino crecer a partir de estas últimas reflexiones que se hicieron eco de las duplicidades entre Administraciones Públicas en el ejercicio de competencias. Y en este punto, cabe centrar las últimas aportaciones a estos temas en dos grandes ámbitos: por un lado, lo que son propuestas autonómicas de articulación del espacio de Gobierno local o de elaboración de propuestas normativas sobre el nivel de Gobierno local; y, por otro, cabe hacerse eco en estos momentos de algunas recientes aportaciones que han aparecido en el campo de las reflexiones académicas e institucionales que contienen elementos de indudable interés sobre estos temas.

En el ámbito de las propuestas autonómicas, cabe resaltar que tras la aprobación en su día de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (que reforzaba notablemente el papel de las diputaciones provinciales y las insertaba en un sistema político local), así como tras la aprobación de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana (que contenía una apuesta singular por las mancomunidades), y la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura, los avances más marcados en el intento de redefinición del sistema local de gobierno en su integridad y vinculados con el modelo de planta local han sido los llevados a cabo en Castilla y León.

En efecto, en esta Comunidad Autónoma, como se ha expuesto, se ha procedido a la elaboración de una Propuesta para iniciar los trabajos sobre un nuevo modelo de ordenación territorial (octubre de 2011). Tal como se ha dicho, el modelo impulsado por la Junta de Castilla y León integra ordenación y gobierno del territorio, y se sustenta en la constitución ordenada de

asociaciones voluntarias de municipios. No pretende suprimir ningún municipio, sino, bien al contrario, contar con todos ellos y con las diputaciones provinciales para avanzar en la mayor eficacia y efectividad en la prestación de servicios a los ciudadanos.

En el ámbito del País Vasco, el Gobierno Vasco presentó un Proyecto de Ley Municipal en el Parlamento Vasco en el año 2011,<sup>13</sup> cuya tramitación ha estado suspendida por haberse impugnado ante la Comisión Arbitral por parte de las diputaciones forales de Álava y Bizkaia. Una vez que la citada Comisión Arbitral ha dictado la pertinente Decisión estableciendo que el citado Proyecto no afecta (salvo un aspecto concreto) a las competencias forales, continuará su tramitación parlamentaria, pero sin apenas tiempo político para ver la luz. En todo caso, en esta materia que tratamos apenas si se establecen grandes novedades con la situación hasta ahora existente.

Por su parte, en un estado hasta ahora más embrionario se encuentra el proceso de elaboración de la Ley de Gobiernos Locales de Cataluña, para cuya confección se ha creado recientemente una Comisión de Expertos que tiene como misión principal la redacción de unas Bases que, presumiblemente, procedan a ordenar asimismo los diferentes niveles locales de Gobierno existentes en la Comunidad Autónoma (diputaciones provinciales y, en su caso, consejos de veguerías, comarcas, áreas metropolitanas y ayuntamientos), aparte de las mancomunidades y consorcios.

Desde la perspectiva de los informes, documentos y aportaciones académicas, cabe destacar que el tema de la planta local ha sido objeto de tres ámbitos de reflexiones colectivas e institucionales recientes de particular interés, que se suman a las expuestas anteriormente.

La primera es un *Informe sobre Federalismo Fiscal* publicado por el Instituto de Economía de Barcelona. En este Informe aparecen diferentes trabajos, algunos

---

<sup>13</sup> Publicado en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco, núm. 128, de 7 de octubre de 2011, p. 29358-29422.

de ellos de experiencias comparadas, que tienen por objeto principal la “Reorganización del Gobierno local”.<sup>14</sup> Por su parte en el Editorial del citado Informe, que lleva por enunciado “Crisis fiscal y reforma de los Gobiernos locales”, comienza afirmándose en concreto lo siguiente: “La eliminación de un nivel de Gobierno no implica necesariamente un ahorro igual a la magnitud de su presupuesto, puesto que los funcionarios y/o servicios suelen asignarse a otros niveles de Administración”.

Pero hecha esta afirmación de partida, el citado Editorial aborda lo que denomina “Reorganización del Gobierno local” y “Fusión de municipios”. Allí se afirma que la fusión de municipios es un ingrediente imprescindible de cualquier proceso de reforzamiento de los Gobiernos locales, apostando igualmente por una simplificación de los niveles de Gobierno supramunicipales.<sup>15</sup>

La segunda es un número de la Revista *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* en el que se recogen diferentes contribuciones doctrinales sobre la reforma de las Administraciones locales, tanto desde una perspectiva comparada como de la situación existente en España.<sup>16</sup> En esta misma línea de las reflexiones doctrinales cabe citar el *Anuario del Gobierno Local 2011*<sup>17</sup> y la revista *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 29,

---

<sup>14</sup> Entre ellos cabe destacar aquí el trabajo de BEL, G., “Servicios locales: tamaño, escala y gobernanza”, puesto que aborda interesantes cuestiones sobre la redefinición de la planta local. Así, indica que no solo se deben tener en cuenta las economías de escala, sino también las economías de densidad a la hora de definir la jurisdicción óptima en materia local: “En este caso –añade–, los elementos determinantes son la dispersión de la población dentro del territorio y la contigüidad geográfica en las zonas urbanas, que hacen posible las conexiones en forma de red y la aplicación de economías de densidad” (p. 12).

<sup>15</sup> BOSCH, N. y SOLÉ-OLIÉ, A., “Editorial”, *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal 11*, IEB, Barcelona, 2012.

<sup>16</sup> Ver MOREAU, J., “La reforma de los entes territoriales en Francia y la Ley de 14 de diciembre de 2010”; BORGONOVO, D., “La provincia como chivo expiatorio de los males de la política italiana”; ZAFRA VÍCTOR, M., “La provincia: lo importante no es el nombre, lo importante es la función. Intermunicipalidad y Estado autonómico”; y MORENO MOLINA, A. M., “La Administración local desde la perspectiva europea: autonomía y reformas locales”. Todos ellos publicados en la Revista *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, número 27, marzo de 2012.

<sup>17</sup> Ver, especialmente, del citado *Anuario del Gobierno Local 2011* (Fundación Democracia y Gobierno Local/Institut de Dret Públic, Madrid, 2011), los siguientes trabajos: FONT, T. y GALÁN, A., “Gobierno local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?”; COSCULLUELA

monográfico también sobre “Reforma del Estado y Gobiernos locales”,<sup>18</sup> ambos con diferentes trabajos de indudable interés sobre la reforma de la planta local en España y sus consecuencias.

La tercera reflexión, esta de carácter institucional, es el muy reciente Documento, aprobado por la Comisión de Diputaciones Provinciales de la FEMP, denominado “Fortalecimiento institucional y modernización de las diputaciones, cabildos y consejos insulares y demás entidades locales intermedias”, donde se aboga por un papel estelar de los Gobiernos locales intermedios en el nuevo modelo de planta local y en la garantía de prestación de servicios locales, sobre todo a los pequeños municipios.<sup>19</sup> Este Documento que, en sus primeros trazos, dio origen a la denominada “Declaración de Valencia” de la FEMP, lleva a cabo una reivindicación del papel de esos Gobiernos locales intermedios en la línea en su momento trazada por el *Libro Verde sobre los Gobiernos locales intermedios*, abordando algunos aspectos puntuales tales como el fortalecimiento institucional, el sistema electoral, la financiación, la cooperación local y el reforzamiento del empleo público (provisión de servicios cualificados a los ayuntamientos), entre otros.

Todo este caudal de reflexiones institucionales, doctrinales y profesionales, debería servir para introducir elementos de racionalidad en un proceso muy complejo como es el de la “reordenación municipal” o, si se prefiere, el del papel que han de adoptar los distintos niveles de Gobiernos locales para dotar de coherencia y eficiencia a un modelo institucional de planta local. Pero tal vez

---

MONTANER, L., “El debate sobre la abolición de la provincia y la reforma de las diputaciones”; y RAGONE, S., “El régimen local italiano: ¿un sistema en peligro de extinción? Reflexiones a raíz del actual proceso de reforma”.

<sup>18</sup> Este número monográfico recoge los siguientes trabajos: PAREJO ALFONSO, L., “Apuntes para un debate sobre la planta y la articulación interna de la Administración local”; GALÁN GALÁN, A., “Legislador autonómico y desarrollo estatutario en materia local”; HEINELT, H., “Perspectiva comparada a la luz de los debates y recientes reformas sobre el Gobierno local en los Estados miembros de la Unión Europea”; VELASCO CABALLERO, F., “Competencias para la reforma de la planta municipal”; MEDINA GUERRERO, M., “Reparto de competencias en materia de Gobiernos locales intermedios”; EMBID IRUJO, A., “Reforma de la planta municipal y prestación de servicios locales”; ZAFRA VÍCTOR, M., “Relaciones entre municipios y provincias”; y VAQUER CABALLERÍA, M., “Gobiernos locales intermedios y prestación de servicios locales”.

<sup>19</sup> Ver Propuestas de la Comisión de Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares: *Fortalecimiento institucional y modernización de las diputaciones, cabildos y consejos insulares y demás entidades locales intermedias*, FEMP. Madrid, 10 de abril de 2012.



para alcanzar este punto hay que abordar, primero, cuáles son el sistema de asignación de competencias locales y las (hipotéticas) disfunciones que el mismo pueda producir en el ámbito de las duplicidades, solapamientos, ineficiencias o cualquier otra patología que se debería corregir para disponer de un modelo funcional y adecuado.

### **III. El sistema de asignación de competencias municipales. Debilidades de un modelo**

---

Ciertamente, la reforma de la planta local –tal como se ha visto de modo incidental- tiene unas conexiones evidentes con el actual sistema de asignación de competencias locales y, más concretamente con el sistema de asignación de competencias municipales que prevé la propia legislación básica en materia de régimen local.

En efecto, diferentes documentos y estudios han incidido una y otra vez sobre las debilidades que ofrece el actual marco de competencias locales. Algunos de estos trabajos se han detenido en aspectos vinculados con la financiación, donde se ha puesto de relieve el ejercicio por parte de los ayuntamientos de un buen número de las denominadas como “competencias impropias” (un concepto que requeriría una precisión que ahora no podemos hacer), que no reciben la correspondiente financiación.

Entre estos estudios destaca el dirigido por la profesora Maite Vilalta, *Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007*,<sup>20</sup> donde, precisamente, se incide en estas cuestiones, y se alcanza la conclusión de que más del 25 por ciento del gasto de los ayuntamientos españoles está volcado sobre el ejercicio de tales “competencias impropias”. En todo caso, siendo cierto que los ayuntamientos efectivamente dedican una parte importante de sus presupuestos a cubrir competencias o prestar servicios

---

<sup>20</sup> VILLALTA FERRER, M. (dir.), *Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007*, Colección Documentos e Informes (D+I), Fundación Democracia y Gobierno Local - Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, 2011.

que realmente no les han sido asignados específicamente por las leyes, no es menos cierto que el concepto competencia municipal vinculado con la prestación de los denominados “servicios obligatorios” (artículo 26 LBRL) ofrece un panorama “competencial” de los municipios tal vez muy limitado, ya que se deben tener en cuenta asimismo las competencias atribuidas por el legislador sectorial (lo que cabe preguntarse es si realmente bien financiadas) y las actividades complementarias (que estas, sí, por lo común, no son objeto de financiación).

En cualquier caso, este es –como decíamos- uno de los puntos nucleares sobre los que se está armando el proceso que, por parte de responsables ministeriales, se ha denominado “reordenación municipal” (nótese la similitud existente con la terminología utilizada en su día por el Informe Roca). Pero antes de examinar cuáles son las líneas básicas de esa reforma que se quiere emprender por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, es oportuno traer a colación la Memoria del Tribunal de Cuentas, que, según se ha dicho, ha servido como diagnóstico compartido para inspirar directamente las propuestas del Gobierno sobre esta materia.<sup>21</sup>

Esa Memoria del Tribunal de Cuentas tiene una serie de Recomendaciones que, según decíamos, el Gobierno hace suyas, y que se refieren al replanteamiento del mapa local, la racionalización de las estructuras organizativas (entes instrumentales), y a la necesidad de establecer un nuevo sistema de asignación de competencias municipales que clarifique el modelo actual, que posiblemente está ya virtualmente agotado. A modo de apretada síntesis estas son las Recomendaciones que propuso el Tribunal de Cuentas para el sector público local en esta materia:

a) La primera premisa es contar con un sector público local más eficaz y eficiente para el desempeño de las competencias locales, lo que pasa por un nuevo diseño del mapa local orientado a la prestación de servicios al ciudadano, que evite duplicidades y solapamientos, así como que abogue por

fórmulas de agrupación de entidades con el fin de obtener una mayor economía, eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios.

b) En segundo lugar, se han de abordar íntegramente las funciones atribuidas a la Administración local, mediante la determinación de un elenco cerrado de competencias que permitan garantizar la suficiencia financiera.

c) Asimismo, se debería evitar la actual proliferación de entidades instrumentales locales.

d) Igualmente, se debería llevar a cabo una nueva regulación de los Registros Públicos de los entes locales, que permita conocer, en todo momento y con precisión, la verdadera extensión del sector público local, y facilitar su control.

e) Y, en fin, se concluye que sería conveniente que los órganos competentes de las comunidades autónomas establecieran estándares mínimos de calidad de los servicios municipales, que permitan dotar de una objetividad a las verificaciones periódicas sobre la calidad de los servicios prestados por los entes locales. Tal información permitiría iniciar expedientes dirigidos a las posibles decisiones relativas a la fusión de municipios.

Estas recomendaciones son de vital importancia para comprender cabalmente cuál es el diseño de la reforma que pretende impulsar el Gobierno sobre esta materia, pues, tal como veremos, la idea central es articular la primera fase de la reforma en clave de modificación del actual sistema de atribución de competencias municipales, pero a esa reforma del sistema de asignación de competencias municipales se le pretende anudar –de ahí la importancia de estas recomendaciones- la capacidad de gestión a través de determinados estándares para que un municipio pueda asumir las competencias que tiene asignadas legalmente.

---

<sup>21</sup> Ver TRIBUNAL DE CUENTAS, *Informe de Fiscalización del sector Público Local. Ejercicio 2009*, número 931, Madrid.

Al margen de esta cuestión –que será inmediatamente abordada- conviene detenerse un momento en cuáles son las notas distintivas de nuestro sistema actual de competencias municipales (dejemos ahora de lado las competencias provinciales, pues no parece ser –salvo error por nuestra parte- que vayan a ser objeto de una modificación sustancial), diseñado por el legislador básico de régimen local.

El enfoque del actual sistema de asignación de competencias municipales, es cierto que tiene una importancia fuera de lo común sobre el ámbito de la reordenación municipal entendida en términos de eficiencia. En efecto, no se puede obviar, realmente, que la capacidad de gestión de los municipios está vinculada con el tamaño, y que las economías de escala juegan un rol importante en la asignación de recursos y en el ejercicio eficiente de las competencias, pero tampoco lo podemos fiar todo a criterios economicistas o a soluciones taumatúrgicas vinculadas siempre con la reducción del gasto y el déficit público. Ya se ha dicho que las economías de “escala” deben tener en cuenta no solo los criterios de tamaño, sino los de densidad o criterios espaciales, pues la eficiencia en la prestación de los servicios locales hay que analizarla también a partir de esta clave.

Pero es que, además, en el ámbito local, siendo como es muy importante la variable “económica” (más aun en estos momentos), la política también cuenta. Y la realidad social sobre la cual opera la política es un dato determinante: si no se miden bien los efectos de una operación de este tipo se puede ahogar la autonomía municipal echando mano exclusivamente de los números. Hay que buscar, por tanto, soluciones institucionales imaginativas, que eviten desapoderar al mundo local de sus propias competencias bajo excusas –veladas o manifiestas- de la incapacidad de gestión. Hay fórmulas asociativas y existen alternativas institucionales válidas que retienen la competencia en poder de los municipios, sin perjuicio de que su ejercicio se pueda hacer a través de otras entidades configuradas sobre base local, cuyo ejemplo más emblemático es la Diputación Provincial.

Además, no es serio trasladar la imagen (posiblemente no querida) de que los municipios españoles son entidades que despilfarran recursos públicos. Realmente, la deuda pública municipal ofrece un porcentaje muy pequeño sobre el conjunto de la deuda del sector público (en el año 2011 la deuda de las corporaciones locales estuvo por debajo del 5% del total de la deuda pública), mientras que las desviaciones de déficit público derivadas del gasto local son realmente insignificantes sobre el total del sector público. Por tanto, no se puede pretender convertir al municipalismo, al siempre olvidado y ninguneado municipio, en el “chivo expiatorio” de un déficit público descontrolado (al que, como se ha dicho, apenas ha contribuido), y que tal proceso de “reducción del sector público local” (ya de por sí bastante endémico) se quiera transformar en una pretendida solución para lograr la estabilidad presupuestaria futura. Ni el municipio es el causante de esta crisis, sino en buena medida su pagano, ni tampoco los elevados porcentajes de déficit público y de deuda pública sobre el PIB se deben esencialmente a los desajustes habidos en la gestión presupuestaria o en el gasto público local.

Ello no es óbice para que, efectivamente, haya que reordenar muchas cosas en el espacio local de Gobierno, pues, dado que se trata de una realidad de geometría variable, ofrece ejemplos de buen gobierno (o de buena gestión de los servicios públicos) junto con otros de gestión ineficiente (e, incluso, devastadora) de los recursos públicos. Nadie afirma que no se deba mejorar en este ámbito, y que no quepa un largo recorrido hasta alcanzar cotas de buena gestión por parte de muchos municipios y de determinadas instituciones provinciales o Gobiernos locales intermedios.

La planta municipal (o si se prefiere, la planta local) ofrece, en efecto, serios desajustes desde el enfoque de la prestación eficiente de los servicios públicos; esa es una realidad incontestable que debe ser objeto de intensa mejora. Pero conviene ser cautos en las medidas que se pretendan adoptar. En este punto, la prudencia (y, sobre todo, el acierto basado en estudios empíricos serios y contrastados) es una virtud necesaria en el proceso de toma de decisiones. Tal vez se yerre si se pretenden buscar soluciones “mágicas” de reducción del gasto público en la reducción “arbitrista” de municipios, pues cabe tener en

cuenta el alto sentido de pertenencia local que existe en la inmensa mayoría de los municipios españoles. No cabe menospreciar este dato sociológico que consiste en la identidad local tan acusada que existe en España. Y bajo este punto de vista tampoco cabe obviar las feroces resistencias que se plantearían a un proceso de reducción basado exclusivamente en criterios de eficiencia. No cabe prescindir del hecho de que los ayuntamientos españoles se configuran como instancias políticas, pero también son instituciones representativas (y de participación) de la ciudadanía, y con las que esta se siente –por lo común– plenamente identificada. Los certeros análisis de los expertos que se recogen en este y otros documentos, deben ser tenidos en cuenta en el proceso de toma de decisiones en este delicado tema.

Ello no debe impedir que se activen, a través de las pertinentes reformas, medidas de incentivación y fomento, sin duda de carácter financiero, para racionalizar el mapa municipal existente. Así se ha hecho en muchos otros países y nada debe impedir que se haga entre nosotros. Pero tales medidas de incentivación deberían partir del dato de la voluntariedad de los procesos y, por consiguiente, de respetar la voluntad de los ayuntamientos que quieran agruparse o, en su caso, fusionarse.

Por lo que a competencias municipales respecta, no cabe duda de que disponemos de un sistema de atribución de enorme complejidad y, lo que es más grave, que coloca a los municipios en una situación de incertidumbre muy acusada sobre cuáles son efectivamente las responsabilidades a las que deben hacer frente, lo que les provoca una relación de cierta dependencia o subordinación frente a otros niveles de Gobierno. Sin duda, este sistema de asignación de competencias locales exige una clarificación.

Quien fuera alcalde de Madrid y actualmente ministro de Justicia, el Sr. Ruiz-Gallardón, lo explicó de forma convincente en su comparecencia ante la Asamblea de Madrid, cuando afirmó de modo preciso lo siguiente:

“Tenemos una muy mala calidad normativa en lo que se refiere a la regulación de las competencias de los ayuntamientos y las corporaciones locales. La Ley

básica, que está en vigor desde 1985, no es una buena Ley; no delimita con carácter definitivo las competencias de los Gobiernos locales”.

Y, realmente, así es. El legislador básico del Estado ha establecido un sistema de competencias locales muy poco preciso y frágil, que se asienta sobre las siguientes piezas:

- a) Una cláusula general de atribución de competencias, recogida en el artículo 25.1 de la Ley de Bases de Régimen Local, que no ampara el ejercicio de cualquier competencia, pero que sí habilita, en principio, para promover toda clase de servicios que contribuyan al interés vecinal. Obviamente tales actividades y servicios deben tener una conexión local y, asimismo, un entronque directo o indirecto con las competencias locales legalmente reconocidas. Pero esa “cláusula general de atribución de competencias” es realmente una cláusula de intervención (que habilita la facultad que tienen los ayuntamientos de desarrollar actividades en aquellos ámbitos en los que dispongan, directa o indirectamente, de competencias sobre un determinado ámbito).
  
- b) Un listado de ámbitos materiales o de competencias o atribuciones puntuales sobre tales materias, en los que el legislador sectorial estatal o autonómico definirá en cada caso (al aprobar la ley) cuál es el espacio competencial propio de cada municipio (artículo 25.2 LBRL). Por tanto, ese listado recoge exclusivamente una serie de “principios competenciales” que deben ser leídos en relación con lo previsto en el artículo 2 de la propia LBRL, cuando establece que el principio de autonomía local representa que el sistema de distribución de competencias “deberá asegurar a los municipios (...) su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses”, atribuyéndoles a tal efecto las competencias que procedan en relación con la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión de la entidad local, de acuerdo con el principio de proximidad. Pero en realidad el amplio listado del artículo 25.2 de la Ley de Bases no asigna o atribuye competencia alguna, simplemente delimita aquellos

ámbitos materiales sobre los que el legislador sectorial deberá concretar el grado exacto de competencias que podrá desarrollar un municipio (por ejemplo, en la Ley de servicios sociales de Euskadi).

- c) Por su parte, se establece además un listado variable, según el nivel de población de cada municipio, de los que se califican como “servicios obligatorios” recogidos en el artículo 26 de la Ley de Bases. Tal umbral de servicios mínimos puede hoy en día considerarse como superado ampliamente en muchos municipios españoles (en otros no) por el ejercicio de los poderes públicos locales, pero ha sido visto como el “umbral mínimo de competencias que los municipios deben desarrollar”, aunque en verdad no se trata propiamente hablando de “competencias municipales”, sino más bien de “servicios públicos” que deben prestarse en todo caso a la ciudadanía (realmente, de derechos ejercitables por los ciudadanos), ya sea por el propio municipio o mediante la asistencia técnica correspondiente. Esta confusión entre “servicio obligatorio” y “competencia municipal” está muy extendida, y es fuente de no pocos enredos.
- d) Asimismo, en el artículo 28 LBRL se prevé expresamente la facultad de los ayuntamientos de realizar una serie de “actividades complementarias” de las que sean propias de otras Administraciones Públicas sobre una serie de ámbitos materiales, principalmente centrados en la provisión de servicios públicos propios del Estado del bienestar (educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente).
- e) Y, en fin, el artículo 86 de la LBRL reconoce igualmente a los municipios la facultad de ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas de acuerdo con lo previsto en el artículo 128.2 de la Constitución.

Este sistema de atribuciones básicas de competencias municipales se complica sobremanera por el desarrollo legislativo de las comunidades autónomas (en



sus respectivas leyes de “Administración local” o, más aún, en su legislación sectorial), pero cabe asimismo tener en cuenta cuál es la regulación que de esta materia llevan a cabo determinados Estatutos de Autonomía de “última generación”, en donde se confieren espacios competenciales de poder reservados a los “Gobiernos locales” (Cataluña) o a los propios “municipios” (Andalucía). Este es un dato que no puede obviarse y que es tratado de forma incisiva por Carles Viver y por Francisco Velasco en este Documento Técnico.

Asimismo, para tener un panorama completo de las competencias municipales, se ha de hacer referencia obligada a la Carta Europea de Autonomía Local, que claramente dispone que son la Constitución o la Ley las normas que atribuyen competencias a las entidades locales, reconociendo expresamente que pueden desarrollar todo tipo de iniciativas en aquellas materias que no estén excluidas a su competencia o atribuidas a otra instancia. También se reconoce que el ejercicio de las competencias debe corresponder, de modo general, a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. Y, en fin, que las competencias encomendadas a las entidades locales deben ser normalmente plenas y completas.

Estas exigencias de la Carta Europea de Autonomía Local se cumplen, en el caso del Estado español, de forma muy relativa, cuando no, en algunos casos, se incumplen de modo manifiesto. Es muy importante que la legislación sectorial tanto del Estado como de los Parlamentos autonómicos interiorice las normas de un Tratado Internacional ratificado por el Estado como es la Carta Europea de Autonomía Local.

Es verdad que la legislación básica otorga a los municipios una capacidad de intervención sobre determinados ámbitos materiales, que se puede desplegar asimismo mediante el ejercicio de un haz concreto de responsabilidades o de potestades públicas. Pero no lo es menos que no existe en la legislación básica una atribución expresa de competencias “propias” a los municipios o al resto de entidades locales; esto es, no se define en ningún momento en qué ámbitos materiales los municipios o el resto de entidades locales dispondrán de competencias específicas, dejando siempre tal delimitación al albur de lo que

determine el legislador sectorial correspondiente, cuando no –por remisión de este- el propio poder reglamentario, sea estatal o autonómico. Este déficit de la legislación básica es muy probable que no se pueda subsanar fácilmente, dado que las competencias del Estado sobre una materia como es la de definición de las competencias municipales están objetivamente limitadas a la regulación de una suerte de “principios competenciales”, en la medida en que interfieren sobre ámbitos de la competencia propia de las comunidades autónomas. Las SSTC 214/1989 y 31/2010, son muy precisas en este sentido.

Tal modo de proceder del legislador básico ha venido, en efecto, condicionado porque el alcance de su competencia solo podía extenderse a la enumeración de tales “principios competenciales”, tal como señaló en su día la jurisprudencia constitucional, puesto que el Estado no podía actuar sobre “competencias” que no le pertenecían, ya que eran propias de las comunidades autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos.

Este sistema de “atribución de competencias locales” muestra –qué duda cabe- una innegable vulnerabilidad, y sitúa a los municipios en una posición de neta dependencia de los niveles de Gobierno estatal y autonómico (especialmente de estos últimos). Cabe preguntarse en estos momentos qué soluciones tiene realmente este estado de cosas, pues los márgenes de actuación del poder central (sin una reforma constitucional) son ciertamente limitados. ¿Cómo se puede operar desde la legislación básica para configurar un sistema de asignación de competencias locales que sea más eficiente y que impacte, de algún modo, sobre el modelo de planta local y, por consiguiente, sirva de incentivo para reordenar el mapa municipal actualmente existente?

Es aquí cuando entra en escena la propuesta que se está elaborando por el Gobierno y de la que, al margen de las declaraciones políticas que se recogen en este texto, hay que traer a colación las líneas básicas de un recientísimo

Documento elaborado por el Ministerio con fecha 25 de mayo de 2012.<sup>22</sup> La reforma caminaría por el sendero que a continuación se expone.

#### **IV. La propuesta del Gobierno. La reforma del Gobierno local: competencias municipales y agrupación de municipios. El papel de las diputaciones provinciales y otros Gobiernos locales intermedios**

---

El Gobierno ya anunció, en el *Plan Nacional de Reformas* hecho público a finales del mes de abril de 2012, el inicio de un proceso de reordenación municipal, que entroncaba directamente con las recomendaciones ya expuestas por la Memoria del Tribunal de Cuentas de 2009. Efectivamente, en el marco de la política de estabilidad presupuestaria para el período 2012-2015, se hizo público un ambicioso Plan de Reformas que, entre otras muchas cosas, apuesta por mejorar la competitividad y la eficiencia de las Administraciones Públicas, y, por lo que aquí interesa, por la eliminación de duplicidades y la delimitación de las competencias de la Administración local, con la finalidad de garantizar la sostenibilidad de su financiación. El citado Plan parte de que el marco competencial de las entidades locales –como se ha visto- resulta indefinido y confuso, no evitando la existencia de duplicidades.

El objetivo que se pretende alcanzar en esa dirección no es otro que racionalizar el número de entidades locales existentes y, asimismo, sus competencias. Se parte del diagnóstico de que España dispone de un altísimo número de municipios con una baja capacidad de gestión (solo el 9 por ciento tienen más de 10.000 habitantes). Además, la inmensa mayoría de los municipios han ido asumiendo de hecho muchas competencias, sin disponer de los mecanismos efectivos de financiación, lo que ha supuesto cargas presupuestarias muy elevadas. Adicionalmente, el cuadro competencial

---

<sup>22</sup> Grupo de Colaboración Interadministrativa. Instituto Nacional de Administración Pública. *Propuesta de Modificación del Articulado de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) en relación con las competencias de las entidades locales*. Versión 1.2.

existente resulta confuso e indefinido, dando lugar a la aparición de duplicidades.

A partir de ese diagnóstico, el Plan acomete una serie de Objetivos, entre los que destaca el de “delimitar las competencias de la Administración local, eliminar duplicidades y garantizar una financiación sostenible de las entidades locales”. Y las Medidas que se pretenden adoptar se estructuran en dos fases: en primer lugar, delimitar las competencias locales y su financiación; y, en segundo plano, agrupar municipios. Así, en 2012, mediante una reforma de la Ley de Bases de Régimen Local, se delimitarán las competencias propias de los municipios, así como las competencias transferidas, de manera que no puedan realizar ninguna más. La delimitación competencial irá acompañada de la correlativa previsión de financiación.

En lo que afecta a “agrupación de municipios”, el Plan de Reformas establece que las competencias se estratificarán por tramos de población, lo que facilitará la agrupación de municipios, de modo que solo tengan esa consideración los que alcancen un determinado umbral de población.

Hasta aquí el documento oficial del Gobierno en torno a la reforma de la planta local, que, como puede observarse con nitidez, gira en torno a la modificación del sistema de asignación de competencias locales, más correctamente de las “competencias municipales”, anudando al mismo un nuevo sistema de financiación, y promoviendo a través de estas medidas un proceso (esa es su finalidad última) de “agrupación de municipios”.

El secretario de Estado de Administraciones Públicas (Sr. Beteta), en el curso de un reciente Desayuno de la Fundación Democracia y Gobierno Local (celebrado en Madrid el 10 de mayo de 2012), expuso, desde una perspectiva política, las líneas maestras de esa reforma que se quiere emprender, y dibujó (incluso precisó) asimismo algunos otros elementos que aparecían recogidos de forma genérica en el citado Plan Nacional de Reformas. No cabe ocultar que algunas de estas propuestas efectuadas por el citado alto cargo ministerial están recogidas de forma incidental en la colaboración del profesor Manuel

Arenilla en este mismo Documento Técnico, pues no en vano ha sido –en su actual condición de director del Instituto Nacional de Administración Pública- la persona encargada por el Ministerio de coordinar una Comisión que ha dado luz al Documento al que se hará referencia después y que, incluso, ha procedido a elaborar un borrador de reforma articulada de la Ley de Bases de Régimen Local.

Los medios de comunicación se han hecho eco de tal iniciativa, pero es evidente en estos momentos que el objetivo del Gobierno es llevar a cabo un proceso de “reordenación municipal” y, por consiguiente, una profunda reforma de la Administración local, con la pretensión última de clarificar las competencias de estos niveles de Gobierno, y con la finalidad añadida de erradicar el ejercicio por parte de esas instancias de competencias impropias. Se quiere partir del criterio “una Administración, una competencia”, y acabar, de una vez por todas, con la falta de concreción en la determinación de las competencias locales, lo que conlleva, por lo común, una falta o déficit de financiación.

El proceso de “reordenación municipal” es un objetivo de largo alcance, y en estos momentos está todavía en sus primeros pasos. La metodología que ha impuesto el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas es la siguiente: se ha creado una Comisión coordinada por el director del INAP, que ha empleado un tiempo prudencial en elaborar un Informe con una propuesta articulada de modificación de la LBRL. El citado Informe, con la propuesta articulada, ha sido entregado ya al secretario de Estado de Administraciones Públicas, y ha sido difundido a determinados actores políticos e institucionales, con el fin de debatirlo. En un plazo breve iniciará su andadura para ser aprobado como proyecto de ley de modificación de determinados aspectos de la Ley de Bases de Régimen Local, dando pie de ese modo al inicio del proceso de “reordenación municipal”.

Este proceso de “reordenación municipal” se considera por parte del Ministerio como inevitable, dadas la fragmentación actual del municipalismo y la necesidad de construir un sistema racional de prestación de servicios locales

que suponga que ha de llevar a cabo tal prestación la institución más capaz en términos de eficiencia en la gestión, lo que derechamente conduce a presumir que no son pocos los ayuntamientos que carecen en estos momentos de la necesaria capacidad de gestión para prestar en condiciones de eficiencia tales servicios.

No cabe duda de que ese proceso de “reordenación municipal” es, ciertamente, muy complejo. A modo de meras hipótesis de trabajo se pueden desbrozar los siguientes pasos que, presumiblemente, se habrán de adoptar:

- a) Fase primera: elaboración de un Informe-Propuesta de reforma del ámbito competencial de los municipios. Proyecto de reforma de la LBRL.
- b) Negociación de sus contenidos con el fin de alcanzar los correspondientes consensos con las fuerzas políticas y con los actores institucionales (FEMP).
- c) Tramitación de una reforma puntual de la LBRL que principalmente centre la atención en la modificación de las competencias municipales.
- d) Tramitación de una reforma (puntual o global, desconocemos este extremo) de la Ley de Haciendas Locales. Esta modificación tendrá como objeto sustancial la redefinición de diferentes figuras tributarias.
- e) Articulación, en su caso, de una serie de medidas o mecanismos de naturaleza complementaria que fomenten e incentiven la integración o fusión de municipios con carácter voluntario. Aunque esta perspectiva de “agrupación” o “fusión” de municipios no se advierte claramente en la Propuesta de reforma de la Ley de Bases de Régimen Local, sí puede latir en el trasfondo de lo que sería el objetivo final de un proceso de reforma que puede ser más amplio. No cabe descartarlo de raíz, pues todo dependerá de cuáles sean los resultados del proceso de reajuste de las competencias municipales, y de cómo evolucionen la situación económico-financiera y el déficit público en los próximos meses.

El foco de atención política y mediática, así como el debate público, se han puesto sin duda sobre la fusión de municipios. Y en este punto, el secretario de Estado de Administraciones Públicas afirmó recientemente que sería un error promover la reducción o fusión de municipios atendiendo solo a criterios cuantitativos, así como dotar al proceso de un carácter obligatorio y centralizado. Esta acreditada opinión matiza obviamente lo expuesto en el Plan Nacional de Reformas, donde se hacía uso de tales criterios cuantitativos (aunque sin especificar). A su juicio –y este es un dato muy importante–, este proceso de reforma local no puede impulsarse con carácter unilateral, siendo necesario armar al respecto un necesario e imprescindible consenso político. Este punto es, en efecto, una de las claves de un proceso tan complejo y tan importante como el que se quiere emprender. Habría que procurar tejer una suerte de Pacto de Estado, en el que la inmensa mayoría de las fuerzas políticas suscribieran los objetivos básicos de una reforma de tal calado, si lo que se pretende es, efectivamente, eso: racionalizar la planta municipal. Las enormes resistencias que ha generado esa propuesta en no pocos ámbitos políticos han podido “enfriar” algo los impulsos iniciales.

La reordenación municipal, no puede (o no debe) afrontarla por sí solo un Gobierno, no solo por los enormes costes políticos que puede conllevar, sino también por el carácter de reforma institucional estructural que tiene.<sup>23</sup>

No cabe duda de que, en última instancia, ese proceso de “reordenación municipal” tiene por objeto claro y preciso una reducción sustancial del número de municipios existente en la actualidad, y la conformación de un mapa municipal más racional. Pero cabe insistir en el dato de que, al menos en la reforma de la LBRL que se propone, ese objetivo no aparece expresamente, otra cosa es que forme parte de una suerte de “agenda diferida”.

Antes de conocerse el contenido de la reforma de la LBRL, las ideas que se habían trasladado a los medios de comunicación sobre el alcance de ese

---

<sup>23</sup> A tal efecto, se ha propuesto por parte de algún autor la creación de una Comisión Parlamentaria especial que elabore un Informe sobre tal proceso de reforma (Ver EMBID IRUJO, A., “Reforma de la planta municipal y prestación de servicios locales”, *QDL*, núm. 29, 2012).

proceso de reordenación giraban sobre una serie de ejes, algunos de los cuales se han confirmado, mientras que otros, en cambio, han sido abandonados por la Propuesta de reforma. Veamos:

a) La definición precisa de las competencias municipales, para cuyo ejercicio se pretende que el respectivo Ayuntamiento disponga de una “masa crítica” suficiente para ejercerlas con eficacia y eficiencia, lo que exigirá –se presumía– el establecimiento de una serie de criterios objetivos para definir en qué casos un Ayuntamiento dispone de esa capacidad de gestión para prestar con eficiencia los respectivos servicios. La cuestión estriba en si han de ser criterios cuantitativos (umbrales de población) o se han de utilizar además, o alternativamente, criterios cualitativos.<sup>24</sup> Lo cierto es que la reforma centra el foco de atención en los servicios mínimos obligatorios.

b) Esa nueva delimitación de competencias se pretendía llevar a cabo mediante una “lista cerrada”; esto es, los municipios solo podrían ejercer las competencias que específicamente se tasaran por la Ley Básica. Tampoco, como veremos, se ha ido tan lejos: la lista es cerrada, efectivamente, pero tiene “puntos de escape”.

c) Junto a esa lista “cerrada” de competencias municipales, se pretendía establecer, asimismo, que los municipios puedan ejercer –en función de su tamaño y capacidad de gestión– competencias delegadas por parte de las comunidades autónomas, pero en estos casos se exigirá que las leyes autonómicas que así lo prevean garanticen plenamente la financiación de su ejercicio.

Partiendo de este esquema sucintamente planteado, todo hacía presumir que la propuesta del Ministerio supondría repensar radicalmente la relación entre dos instituciones que no tienen necesariamente por qué coincidir: Ayuntamiento y Municipio. Dicho de otro modo, se pretende salvaguardar el principio de

---

<sup>24</sup> Por una combinación de umbrales cuantitativos y cualitativos se inclina PAREJO ALFONSO, L., en su sugerente estudio titulado “Apuntes para el debate sobre la planta y la articulación interna de la Administración local”, *QDL*, núm. 29, 2012.



representatividad allí donde se estime necesario (conformación de representación política en el Ayuntamiento), pero ello no debe implicar que donde hay un Ayuntamiento deba haber necesariamente un Municipio. Podría haber, por tanto, un Ayuntamiento sin Administración municipal, o, incluso, que buena parte de sus competencias se ejerzan por instancias externas. Todo apunta, tal como incidentalmente recogía el Plan Nacional de Reformas, a que el modelo descansa sobre el hecho de que no todos los ayuntamientos se configurarían como Municipio, pues para que exista este último –desde la perspectiva legal- parece que se exigirá una determinada capacidad de prestación de sus servicios en términos de eficiencia (y cabía presumir que se incluiría algún sistema de objetivación de en qué casos un Ayuntamiento alcanzaría tales estándares). Esta idea no aparece expresamente recogida en la Propuesta ministerial de reforma de la LBRL, pero, sin duda, puede ser una consecuencia de la misma.

El modelo de “reordenación municipal” que se quería impulsar tenía, en segundo lugar, otra pieza maestra que pretendía el cierre del nuevo sistema: las relaciones entre municipios y Gobiernos locales intermedios (diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares; así como comarcas y entidades locales intermedias como mancomunidades y consorcios).<sup>25</sup> Los déficits detectados para el ejercicio de tales competencias municipales (y, por consiguiente, para la prestación de servicios) deberían ser subsanados a través de los Gobiernos locales intermedios, y especialmente, tal como se dirá, de las diputaciones provinciales.

Ni que decir tiene que este modelo de fortalecimiento institucional de los Gobiernos locales intermedios, particularmente de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares,<sup>26</sup> es de una importancia fuera de lo común por lo que respecta al papel central que tendrán esos Gobiernos locales

---

<sup>25</sup> Sobre este tema –y particularmente sobre el papel de la provincia y sus relaciones con los municipios- son de lectura imprescindible los trabajos de ZAFRA VÍCTOR, M., publicados en la Revista *El Cronista*, núm. 27, así como en el *QDL*, núm. 29, ambos citados.

<sup>26</sup> Ver al respecto el Documento aprobado por la Comisión de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares de la FEMP el 10 de mayo de 2012, ya citado.

intermedios en la arquitectura institucional del nuevo modelo. Ello obliga a “repensar” de modo profundo esas instituciones provinciales, a modernizarlas y fortalecerlas institucionalmente, así como a invertir de forma decidida en la innovación y generación de redes de prestación de servicios profesionales cualificados a los diferentes ayuntamientos que los requieran, así como –lo cual es muy importante- a la proyección territorial de tales servicios. Este es un reto estratégico que habrá que abordar a corto plazo.

En efecto, con los matices que ahora se indicarán, todo apunta a que, en el esquema de trabajo por el que opta el Ministerio en relación con el proceso de “reordenación municipal”, el fortalecimiento y modernización de las diputaciones provinciales es uno de los ejes estratégicos nucleares para que el modelo funcione cabalmente en un futuro. A tales entidades provinciales se las quiere dotar de un papel subsidiario en la prestación de los servicios obligatorios de acuerdo con unos estándares de gestión. Ello, sin embargo, no debería impedir que la finalidad exclusiva de su existencia institucional estuviera en la provisión eficiente a los ayuntamientos de servicios públicos cualificados y de calidad, aunque no aparece así recogido en la Propuesta de reforma.

Este esquema institucional de reordenación municipal y de fortalecimiento del escalón provincial, pivota sobre la idea de que el municipio es el nivel básico de Gobierno local, pero que –por mandato constitucional- la provincia, en cuanto “agrupación de municipios”, juega un papel central de naturaleza complementaria para garantizar la prestación de los servicios municipales. Aquellos ayuntamientos que no puedan desempeñar (por razones de eficiencia o, en su caso, por el umbral de población que se determine) las competencias que les asigne la reforma de la Ley de Bases que se quiere impulsar, deberán agruparse, fusionarse, o, en su defecto, sus competencias serán ejercidas por el nivel de Gobierno provincial. No será fácil esa “sustitución” competencial y probablemente exija una fuerte adaptación institucional, financiera y territorial de las actuales diputaciones provinciales. Esta afirmación debe modularse plenamente en el caso de su aplicación a la realidad municipal vasca, a la de las islas y a la de las comunidades autónomas uniprovinciales.

Otro objetivo que parecía vislumbrarse en este complejo (e incierto aún) panorama de reformas, era el de “esponjar” el mapa de entidades locales intermedias, dando una relación preferente a la provincia –en cuanto entidad local constitucionalizada- ante la imposibilidad de determinados ayuntamientos de ejercer las competencias que sean asignadas por la nueva regulación. Bajo ese punto de vista, la Propuesta del Ministerio es crítica con el papel de las mancomunidades. Por lo que afecta a estas, se vislumbra que (salvo excepciones) no tienen un lugar institucional apropiado en el nuevo mapa local, pues sus funciones habrían de ser ejercidas por las diputaciones, ya que la estructura administrativa de aquellas es adicional, paralela y con muy poco control, así como con financiación derivada. Las mancomunidades, también se ha dicho, ofrecen serios problemas de gobernanza y de legitimidad democrática de sus órganos de gobierno, así como de responsabilidad por su gestión política. Se reconoce, no obstante, que hay mancomunidades con un funcionamiento bueno, otras con funcionamiento regular, y también las hay con malos resultados. Se aboga, en todo caso, por reducirlas al mínimo imprescindible; el problema que se plantea inmediatamente es cómo llevar a cabo este complejo proceso. En efecto, al tratarse de una agrupación voluntaria de municipios para la prestación de determinados servicios, la única forma de erradicar el uso de la fórmula de las mancomunidades sería suprimirlas de la legislación básica o fijar, en su defecto, una serie de criterios muy exigentes para su constitución y funcionamiento. Parece irse por este segundo camino.

Por último, dentro de este proceso de “simplificación” de niveles de Gobierno local intermedio, se plantea la compleja cuestión de la convivencia entre provincia y comarca. En efecto, uno de los problemas que se pueden plantear es qué hacer con las comarcas allí donde existen (Aragón y Cataluña). Estas, al parecer, se deberán articular de modo efectivo con el escalón provincial, previéndose una suerte de modelo en el que los servicios que presten las diputaciones provinciales puedan comarcalizarse. No obstante, todo este tipo de estructuras intermedias dependen, en buena medida, de las competencias propias de las comunidades autónomas (o, en el caso vasco, en cuanto entidades supramunicipales que son, de los territorios históricos), y deberían

ser estas instancias políticas las que adoptasen –de acuerdo con lo previsto en la legislación básica- las decisiones político-normativas oportunas, salvo –como es obvio- que se modificara la legislación básica al respecto. De momento, la interiorización de la comarca es intensa en el plano autonómico, y en algunas comunidades autónomas (como Cataluña y Aragón) tienen expresamente reconocimiento estatutario, lo cual dificulta más aún este proceso y obliga a trenzar un consenso no solo político, sino también territorial, para afrontar esta materia.

Expuestas las líneas básicas por las que caminaba “el discurso político” sobre la reordenación municipal y las competencias locales, es el momento de traer a colación cuáles son –a grandes trazos- los ejes por los que se adentra la *Propuesta de modificación del articulado de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) en relación con las competencias de las entidades locales*. Obviamente este es un mero análisis descriptivo de una cuestión mucho más compleja y que requeriría más sosiego para ser tratada y, sin duda, mucho más espacio. Tiempo habrá para que la Fundación Democracia y Gobierno Local aborde este importante tema.

La propuesta de reforma se asienta sobre los siguientes elementos, sucintamente expuestos:

- 1) Modifica el artículo 2 LRBRL con el fin de suprimir el principio de “la máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos” y de incluir el inciso “de conformidad con el principio de descentralización, y el respeto a la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.
- 2) El artículo 7 inserta un importante inciso en el apartado 3 que dice lo siguiente: *Solo con carácter excepcional podrán las entidades locales ejercer competencias no previstas en la ley.*
- 3) Se modifica puntualmente el apartado 2, del artículo 8 LRBRL, en relación con la nueva redacción del artículo 26.3 del mismo texto legal.
- 4) Se modifica el artículo 10, apartados 1, 3 y 4, con especial hincapié en el dato de que las funciones de coordinación de las entidades locales tienen por objeto asegurar el cumplimiento de la legislación de

- estabilidad presupuestaria, así como se indica que “las funciones de coordinación son compatibles con la autonomía local”.
- 5) El artículo 25. 1 y 2 no sufre cambios de profundidad (pese a las propuestas que inicialmente se barajaron), salvo la sustracción de los ámbitos materiales de educación y sanidad del radio de acción de los municipios (que podrán ser “delegadas” por las comunidades autónomas).
  - 6) Particular importancia tiene el artículo 25.3 LBRL, puesto que prevé que solo la Ley –y con una serie de límites que se exponen- determina las competencias municipales en las materias enunciadas en el artículo 25.2, haciendo referencia expresa al tema de las duplicidades. En todo caso, estas leyes deberán ir acompañadas de una Memoria económica, y deberán prever los recursos financieros necesarios para garantizar la suficiencia financiera (artículo 25.4).
  - 7) Una de las innovaciones más relevantes se produce en el redactado del artículo 26 LBRL, pues los apartados 2 y 3 introducen cuestiones de notable importancia. A saber:
    - a. El apartado 2 prevé que por real decreto se establecerán los estándares de calidad para todos o alguno de los servicios previstos en ese precepto, que servirán de base para fijar los recursos financieros asignados por el Estado a las entidades locales.
    - b. La asistencia de las diputaciones a los municipios se *dirigirá preferentemente* al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos.
    - c. En los municipios con población de menos de 20.000 habitantes, las comunidades autónomas encomendarán a las diputaciones provinciales la prestación común y obligatoria a nivel provincial o infraprovincial de todos o algunos de los servicios previstos en ese artículo 26, cuando no sea eficiente, de acuerdo con los estándares previstos en el apartado 2, la prestación en el ámbito municipal, ya sea, entre otros, en razón de la naturaleza del servicio, la población o la sostenibilidad financiera.

- d. Los municipios afectados y la Diputación Provincial acordarán el traspaso de instalaciones y personal. En caso de desacuerdo resuelve la Comunidad Autónoma.
  - e. En esos casos la Diputación elegirá la forma de gestión de los servicios que mejor garantice la eficiencia y la sostenibilidad, de acuerdo con lo previsto en la LBRL.
  - f. Se prevé asimismo la cooperación de las diputaciones con las comarcas, de acuerdo con lo que establezca la legislación autonómica correspondiente.
- 8) Se modifica el artículo 27 en materia de delegación, en sus apartados 1 y 3.
  - 9) Se propone suprimir el artículo 28 de la LBRL (actividades complementarias).
  - 10) Se modifica el apartado 2.a del artículo 31 LBRL, en coherencia con lo previsto en el artículo 26.3 (asunción por las diputaciones de la prestación de los servicios obligatorios).
  - 11) Se lleva a cabo una reforma puntual del artículo 36.2 LBRL.
  - 12) En el artículo 42 LBRL, relativo a las comarcas, se prevé que sea el ámbito comarcal el preferentemente considerado para la prestación común y obligatoria, por parte de las diputaciones provinciales, de los servicios mínimos de acuerdo con el artículo 26.3. Se establece una garantía a favor de los municipios en el ámbito de las competencias y servicios frente a las comarcas.
  - 13) Se propone la modificación de los artículos 55 y 57, en la línea de salvaguardar los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las entidades locales.
  - 14) Se propone, asimismo, una importante modificación del artículo 86 LBRL, tanto del apartado 1 (justificación del ejercicio de iniciativa pública en que el municipio presta todos los servicios mínimos con arreglo a los estándares de calidad, y que no hay riesgo de afectar a la sostenibilidad financiera) como del apartado 3 (“aprobación definitiva” de la Comunidad Autónoma para la ejecución de tales actividades, ya sea en régimen de monopolio o concurrencia; aunque este aspecto no se recoge expresamente en el documento propuesta del INAP).

- 15) Se propone la derogación de la disposición transitoria segunda de la LBRL.
- 16) Se propone la inclusión de una importante disposición transitoria en la que se regula un sistema de evaluación del conjunto de sus servicios, al que los ayuntamientos se deberán someter en el plazo de un año, con el fin de ajustarlos a los principios de sostenibilidad financiera y evitar duplicidades administrativas. Se prevé qué consecuencias tiene esa evaluación sobre los servicios facultativos u obligatorios, y qué impacto y consecuencias tiene la evaluación negativa (encomienda de su prestación a las diputaciones provinciales en los municipios de menos de 20.000 habitantes, y fórmulas supramunicipales para la prestación voluntaria de servicios en los casos de municipios de más de 20.000 habitantes; así como su impacto sobre convenios de delegación y sobre los planes de ajuste).
- 17) Y en fin, se prevé, asimismo, una nueva disposición transitoria, que regula que en el plazo de un año se someterán a evaluación, conforme a los criterios que se establezcan en el decreto previsto en el artículo 26.3, las mancomunidades que presten los servicios mínimos. Si el resultado de la evaluación fuera negativo, las comunidades autónomas “encomendarán” a las diputaciones la prestación de los citados servicios.

Como puede observarse, se trata de una reforma de gran profundidad y que abre un sinfín de incógnitas. Tal como se ha dicho, requeriría un tratamiento monográfico que no puede abordarse en estos momentos. Pero, a meros efectos informativos, se puede percibir que el calado de la Propuesta es amplio y su impacto sobre la Planta Local evidente, aunque diferido en el tiempo a la espera de que todos esos instrumentos previstos (especialmente la fijación de los estándares de prestación de servicios) se hagan efectivos.

## **V. Reflexiones de cierre**

---

La reforma de la Ley de Bases de Régimen Local que se quiere emprender, tiene por objeto modificar, por tanto, el sistema de asignación de competencias a los municipios, fijando un elenco de competencias que deberán ejercer estos niveles de Gobierno. Esta asignación de competencias afectará, con toda seguridad, a las competencias propias de las comunidades autónomas, pudiendo asimismo afectar a ámbitos de competencia exclusiva o compartida de tales niveles de Gobierno.

Conforme ha ido determinando la jurisprudencia constitucional (por todas, SSTC 214/1989 y 31/2010), el Estado en esta materia dispone de la competencia de “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, que, en el ámbito que nos ocupa, solo le habilita para dictar normas básicas que regulen “los principios competenciales” aplicables a las entidades locales, pero no para establecer una regulación detallada y exhaustiva de las competencias que deben tener los municipios, pues si así se hiciera esa operación no tendría correcto encaje constitucional, dado que en este caso se vulnerarían las competencias materiales que las comunidades autónomas tienen reconocidas en sus propios Estatutos. En verdad, las “materias competenciales” propias de los municipios solo sufren una afectación directa en lo que implica de reducción de dos ámbitos o sectores (educación y sanidad). Esto puede tener impactos serios sobre algunas regulaciones estatutarias en vigor. En efecto, puede ser complejo el encaje de esta regulación en el caso de determinadas previsiones estatutarias que reservan ámbitos materiales explícitos (y más sobre esas materias) a los municipios (Andalucía) o a los Gobiernos locales (Cataluña): ¿Cabe en estos casos que el legislador básico desapodere esas atribuciones estatutarias a través de una modificación de la legislación básica?

Se puede, por tanto, defender la tesis de que la determinación de las competencias propias de las entidades locales y, en particular de los municipios, salvo en aquellas materias propias del Estado (por ejemplo, padrón municipal de habitantes), es de la competencia de las comunidades autónomas. Así parece reconocerlo la Propuesta de reforma.



Otro problema nada menor es qué pasará con aquellas regulaciones legales dictadas en desarrollo de previsiones estatutarias, como es el caso de la Ley de autonomía local de Andalucía (LAULA) antes citada, en su contraste con lo dispuesto en la nueva regulación que se pretende aprobar: ¿Actuaría en este caso el efecto de “desplazamiento” de la legislación básica sobre la de desarrollo? ¿Y qué ocurre entonces con las previsiones estatutarias que sirven de fuente a las previsiones de la Ley autonómica? No es precisamente un problema de solución fácil. ¿Por qué normativa se regirán los municipios andaluces, por la legislación básica o por las previsiones estatutarias y el desarrollo del legislador autonómico que reconocen (presumiblemente) ámbitos materiales de competencia municipal distintos a los previstos en ese nuevo marco básico? Del listado material de competencias previsto en la LAULA y en la propuesta de reforma de la LBRL ya se advierten algunas diferencias de calado.

El establecimiento de un listado cerrado de competencias municipales, implicará necesariamente que todas aquellas competencias que ejerzan los municipios que excedan de las previstas en la nueva legislación básica tendrán la condición de competencias impropias, y presumiblemente no serán objeto de financiación. Este planteamiento hipoteca de entrada la cartera de servicios de los municipios. Más aún si se piensa que las previsiones actuales de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria obligan a dedicar el superávit de ingresos a pagar la deuda. En todo caso, si los municipios disponen de financiación suficiente, deberían poder seguir ejerciendo las competencias que actualmente vienen desempeñando en beneficio de su propia ciudadanía, sin perjuicio de que no pertenezcan a la lista de competencias tasadas que regule la Ley de Bases de Régimen Local. El único problema, insistimos, es qué alcance se le dé a la “regla de gasto” del artículo 12 de la Ley Orgánica 2/2012.

La dicción del artículo 7.3 de la Propuesta de reforma de la LBRL es muy explícita al respecto: cabe, en principio, “con carácter excepcional”, que una “entidad local” (municipio o provincia) ejerza competencias impropias (“no previstas en la ley”), así como otras actividades económicas, pero solo cuando se encadenen una serie de requisitos: a) que las competencias propias estén

suficientemente garantizadas; y b) que se cumplan los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Otro aspecto relacionado con las competencias municipales es el que tiene que ver con los regímenes especiales de los municipios de Barcelona y de Madrid. Efectivamente, tanto la Ley del Parlamento de Cataluña 22/1998, de la Carta Municipal de Barcelona, como la Ley 1/2006, del régimen especial del municipio de Barcelona, así como la Ley 22/2006, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, prevén un régimen de competencias propias de tales municipios, que se suman a las previstas con carácter general en la Ley de Bases de Régimen Local. Pero este problema en realidad no es tal, o lo es muy parcialmente. En efecto, las leyes 1/2006 y 22/2006 tienen la consideración de “leyes básicas”, y, por tanto, pueden excepcionar o ampliar las competencias previstas por el propio legislador básico de régimen local. Aun así, sería oportuno prever en estos casos cláusulas específicas de salvaguarda de estos regímenes especiales. Distinto puede ser el caso de la Ley 22/1998, un supuesto que habría que analizar detenidamente a partir de la habilitación que se contiene en la propia disposición adicional sexta, apartado tres, de la LBRL. En todo caso, se ha de analizar detenidamente la reforma propuesta, porque en algunos ámbitos (ejercicio de actividades económicas) la interferencia de la Comunidad Autónoma (a través de la “autorización”) puede afectar a la autonomía local, y no solo a estos municipios de régimen especial.

La determinación por parte de la Ley de Bases de Régimen Local de cuáles son los criterios objetivos para garantizar la eficiencia de un municipio (o las dimensiones pertinentes del mismo) no debe impedir, en ningún caso, el respeto a las competencias de las comunidades autónomas en materia de régimen local, de organización territorial y de alteración de términos municipales, configuradas unas veces en los respectivos Estatutos como competencias exclusivas, y otras veces como supuestos de desarrollo. Como ha apuntado certeramente el profesor Francisco Velasco en un trabajo reciente en la Revista *QDL* núm. 29 (antes citado), el Estado dispone de un elenco de títulos competenciales importante para incidir en los procesos de agrupación y

fusión de municipios, pero la competencia material es de las comunidades autónomas (y en el caso vasco de los territorios históricos vascos), pues la fusión y agrupación de municipios es una competencia esencialmente ejecutiva. El problema que late detrás de esta cuestión es, sin duda, el alcance que quepa dar a los títulos horizontales o transversales del Estado (artículos 149.1.1 y 149.1.13, así como también el título correspondiente al artículo 149.1.14 CE).

El Estado, por tanto, no puede mediante Ley (y tampoco lo pretende hacer a través de esta Propuesta) “obligar” a los municipios a agruparse o fusionarse, ya que deben ser las instancias competentes de los poderes públicos autonómicos quienes ejerzan tales competencias. La fijación de criterios para una agrupación o fusión por parte del Estado en una normativa básica, no debe impedir en ningún caso el ejercicio de potestades normativas en la materia por parte de las comunidades autónomas en ese ámbito.

No cabe, por consiguiente, que el Estado determine unilateralmente tal agrupación o fusión, como tampoco cabe el diseño de procedimientos obligatorios de fusión de municipios. La voluntariedad debe ser la regla, sin perjuicio de que se establezcan criterios objetivos (de eficiencia en la gestión o, en su caso, de determinados umbrales de población) por parte de la legislación básica para que un determinado Ayuntamiento pueda ejercer las competencias propias que tenga asignadas el municipio.

Pero el problema real de la arquitectura de la Propuesta de reforma de la LBRL consiste esencialmente en que, aparentemente, se respetan todos esos principios esbozados con anterioridad, y, asimismo, las competencias de las comunidades autónomas en esta materia. Sin embargo, ese respeto puede ser “aparente”, puesto que por la sutil vía de atribuir al Gobierno (mediante Real Decreto) la determinación unilateral de los estándares de calidad que supondrán al fin y a la postre que un Ayuntamiento pueda o no ejercer de modo efectivo sus competencias, o que estas pasen a ser desempeñadas por las diputaciones, lo cierto es que se puede conseguir el resultado de simplificar o racionalizar la planta municipal. Bien es cierto que la operación es limitada, en

cuanto que se reduce únicamente a los servicios mínimos obligatorios, pero no es menos cierto que, entre ellos, se encuentran algunos relevantes, que varían en función de si el municipio tiene menos o más de 5.000 habitantes (recogida de residuos, limpieza pública, agua potable, bibliotecas, tratamiento de residuos, etc.). Esto es, en municipios de menos de 20.000 habitantes (que, no olvidemos, son la inmensa mayoría), se puede producir un importante proceso de racionalización o de simplificación de la planta municipal, en función de los estándares de exigencia que se adopten en cada caso por el Gobierno.

Esta habilitación a un real decreto (y, por tanto, al Ejecutivo central) para que establezca tales estándares, que tendrán unas consecuencias tan relevantes sobre el plano de la autonomía local constitucionalmente garantizada, puede ofrecer algunas sombras de duda que convendría despejar oportunamente. La tesis de que habrá ayuntamientos “sin Municipio” cobra pleno sentido. No obstante, esto también abre unas zonas de sombra evidentes, puesto que las competencias municipales (esto es, el ejercicio del poder político siquiera sea a través de la prestación de los servicios obligatorios) serán ejercidas por una instancia (las diputaciones provinciales) que tiene una legitimidad democrática indirecta, mientras que los titulares de una legitimidad democrática directa (alcaldes y concejales, y en especial equipos de Gobierno) de esos ayuntamientos (que no llevan a cabo la prestación de tales servicios) se verían desapoderados de las mismas. No obstante, si los ayuntamientos se mantienen, cabe preguntarse quién sería competente para “regular” sobre tales aspectos, cómo se ejercería el control político sobre esa ejecución, y, en fin, de qué manera se podrían cohonstar mayorías políticas diferentes en el Ayuntamiento (“sin competencias”) y la Diputación Provincial. Por tanto, cabe vislumbrar un cúmulo de problemas que se deberían analizar con calma.

El peculiar refuerzo institucional que reciben las diputaciones provinciales en el nuevo modelo que se quiere implantar, obliga a estas a llevar a cabo un proceso de refundación institucional, de modernización de estructuras, de adaptación de la prestación de servicios al territorio y de cualificación o especialización de sus propios recursos humanos. En síntesis, una decidida apuesta por la innovación organizativa y un nuevo diseño estratégico. O dicho

en otros términos: en la mayor parte de los casos un “cambio sustancial (o, incluso, radical) de modelo de gobernanza y de gestión”. El papel de apoyo y asistencia a los municipios se tiene que incrementar, sobre todo, en el ámbito de los casos en que exista una “sustitución” del municipio en aquellos ayuntamientos que no alcancen los estándares de gestión establecidos por el Gobierno. La duda fundamental es cómo se aplicará esa solución institucional en los territorios forales vascos, en las islas y en las comunidades autónomas uniprovinciales. Este es un tema en nada menor.

No cabe duda, en efecto, de que el papel de las diputaciones provinciales puede salir muy reforzado, pero todo dependerá del alcance efectivo que tenga ese establecimiento de estándares de calidad que ha de determinar el Gobierno. Las diputaciones provinciales tienen asignada la asistencia preferentemente en los ámbitos propios de los servicios mínimos obligatorios que no puedan satisfacer los municipios. Y en este punto es importante la directiva de la Propuesta de reforma que va encaminada a la “comarcalización” de la prestación de servicios “sustitutiva” por parte de las diputaciones provinciales. La compleja convivencia entre diputaciones provinciales y comarcas (allí donde existan) se soslaya con una declaración de buenas intenciones, pues poco más se puede hacer en el plano competencial, ya que son atribución expresa de las comunidades autónomas.

También hay una apuesta evidente por reducir las mancomunidades a su mínima expresión. Y una vez más serán los criterios de evaluación que fije el Gobierno los que aporten algo de luz en este complejo proceso, puesto que se pretende un “traslado” de tal prestación de servicios mínimos obligatorios –en el caso de evaluaciones insuficientes- de las mancomunidades a las diputaciones provinciales. Es cierto que tales entidades plantean algunos problemas importantes (de legitimidad democrática, de gobernanza o de financiación). Pero también lo es que hay un buen número de mancomunidades y consorcios que ofrecen un rendimiento institucional elevado. Ello no es óbice para reconocer que los ajustes institucionales que, en su caso, hayan de hacerse en mancomunidades, no debieran llevarse a cabo por quien sea titular de la competencia en el ámbito de cada Comunidad

Autónoma. En la propuesta únicamente se prevé una actuación “ejecutiva” de las comunidades autónomas (“encomendarán” a las diputaciones provinciales la prestación de tales servicios, produciéndose un traspaso de personal e instalaciones).

En suma, como decíamos, una propuesta de reforma de la LBRL de indudable importancia, que, sobre todo, abre un proceso de incierto desenlace, puesto que la pieza capital está aquí en manos del Gobierno central, ya que, dependiendo de cuáles sean los criterios que establezca en el real decreto correspondiente, la transformación del mapa municipal español puede ser más o menos profunda. Sin duda, una operación institucional de tanta envergadura e importancia estructural como es la reforma de la planta local plantea algunas dudas evidentes: por un lado, que pueda ser materializada a través de una habilitación “en blanco” de la Ley de Bases al Ejecutivo (sin ningún criterio o principio específico); y, por otro, cabe preguntarse hasta qué punto las competencias de las comunidades autónomas en esta materia pueden verse afectadas. También plantea dudas el papel que se da a las comunidades autónomas en la “aprobación definitiva” recogida en el artículo 86 LBRL.

La reforma emprendida puede ser necesaria, puede encontrar justificaciones objetivas para su puesta en marcha, pero ahora se abre un período de debate sobre su alcance y consecuencias. Esa reforma deberá respetar en todo caso el principio de autonomía local constitucionalmente garantizado, así como el reparto constitucional de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Si se cumplen ambos planos preliminares, así como la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, podremos afrontar una reforma que mejore sustancialmente la capacidad de prestación de servicios a los ciudadanos, que, al fin y a la postre, son los destinatarios últimos de las políticas locales.

El proceso es muy complejo desde el punto de vista formal y material. Un tema tan vidrioso y difícil por lo común como es el de la reforma de la planta local, sin duda se ve acrecentado en su complejidad por el sistema de reparto de poder político que ofrece el Estado autonómico. Pero estas son, guste más o menos,

las reglas del juego que nos dimos en su momento. Y este es el sistema institucional de distribución de poder (en el que las comunidades autónomas –y no solo el Estado- son un factor de indudable importancia) que debemos respetar.

El Gobierno central, por tanto, ha de tener un cuidado exquisito a la hora de regular esta materia, pues las comunidades autónomas disponen de amplias competencias sectoriales, así como de competencias propias en materia de régimen local, organización territorial, alteración de términos municipales y tutela financiera. Este reparto y escalonamiento de las competencias entre diferentes niveles de Gobierno, no hará precisamente fácil ese proceso de reforma de planta articulado a través de una modificación inicial del sistema de asignación de competencias municipales, por lo que si no se lleva a cabo una suerte de Pacto de Estado en la materia, el problema ofrecerá a corto/medio plazo soluciones de geometría variable en función de los diferentes territorios que lo apliquen.

Todos los operadores tendremos que participar en el rico debate que se acaba de abrir. Esta contribución solo ha pretendido tomar parte inicial en este debate, y plantear algunas cuestiones que pueden suscitar dudas razonables sobre su aplicabilidad.

## **VI. El Documento Técnico: finalidad básica y breve explicación de sus contenidos**

---

Cuando el debate político sobre la reforma de los Gobiernos y Administraciones locales y, en particular, de la llamada planta municipal, ha quedado definitivamente abierto a raíz del claro posicionamiento del Gobierno a este respecto, desde la Fundación Democracia y Gobierno Local se ha considerado la oportunidad y conveniencia de contribuir a este proceso mediante la elaboración de un documento de carácter esencialmente técnico, que pueda

ayudar a orientar o, en su caso, inspirar las decisiones que se han de adoptar en sede política.

No se trata, por tanto, de que la Fundación, como entidad integrada, en la actualidad, por diecinueve diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, presente con este trabajo una posición común en defensa de visiones o intereses propios, sino de aportar un documento técnico, elaborado por destacados expertos en la materia, que desde diversas perspectivas ofrecen elementos sustanciosos, fruto del estudio y la reflexión, que ayuden a enriquecer el debate que, previsiblemente, acabará concluyendo en una trascendental reforma de nuestra planta local, o, al menos, posibilitando e impulsando la misma.

En democracia, las respuestas oportunas a los problemas concretos que en cada momento se han de afrontar han de ser adoptadas por los órganos legitimados para ello. Sin embargo, en el proceso de elaboración de esas respuestas el político prudente debe ser consciente de que para llegar a la mejor solución no basta con la propia voluntad política. Antes bien, esta, que ha de mantenerse viva durante todo el proceso, para ser efectiva y provechosa requiere de aportaciones externas, sobre todo de aquellos agentes sociales que, por razón de su competencia y dedicación, se encuentran en mejores condiciones para realizar tales aportaciones.

Así lo hemos entendido desde la Fundación Democracia y Gobierno Local, en tanto que organización dedicada desde hace ya más de diez años al estudio de muy diferentes aspectos relacionados con el ámbito local de gobierno, tanto desde una perspectiva jurídica, como política, económica, hacendística, sociológica, etc. Y ese es el reto que nos hemos marcado, conscientes de que, en momentos de especiales dificultades como los actuales, constituye también un ejercicio de responsabilidad social contribuir, en la medida de nuestras posibilidades, a que las decisiones trascendentales que se han de adoptar para acabar superando el bache se puedan basar en fundamentos sólidos.



El documento que presentamos es, en consecuencia, una primera respuesta a ese desafío. Ha sido elaborado con la urgencia que demandan las circunstancias presentes, pero también con el sosiego que toda buena reflexión exige. Su andadura comenzó meses atrás, cuando, antes de que el Gobierno anunciara su intención de proceder a una reforma institucional de la planta local, desde la Fundación pergeñamos ya la necesidad de elaborar un documento de naturaleza técnica, en el que, a partir de un correcto análisis de la situación presente, se abordaran cuestiones tales como qué se estaba haciendo en esta materia en el contexto de la Unión Europea, quién es competente para llevar a cabo esa reforma de la planta local, qué elementos han de tenerse necesariamente en cuenta para hacer más eficiente el gobierno municipal en el Estado autonómico, o cuáles son las funciones principales y el papel que los Gobiernos locales intermedios deberían cumplir a partir de esa reforma institucional.

Para la elaboración de este ambicioso trabajo, hemos optado por organizarlo en cuatro paneles de estudio, contando en cada uno de ellos con expertos en la materia muy destacados. Así, en el primero de ellos, el catedrático de Ciencia Política de la Universidad Técnica de Darmstadt (Alemania), Hubert Heinelt, lleva a cabo un análisis comparado de la situación de la planta municipal y de la estructura y funciones de los Gobiernos locales intermedios en distintos países de la Unión Europea, poniendo de manifiesto la variedad que es posible encontrar a este respecto, y, sobre todo, el sentido en que va la reforma de la planta local en la Unión Europea en un contexto de crisis económico-financiera como el presente.

En el segundo panel, Francisco Velasco, catedrático de Derecho Administrativo y director del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid, y Carles Viver, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona y director del Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalitat de Cataluña, realizan un análisis detallado del complejo tratamiento competencial de la planta local en el Estado autonómico español, poniendo de relieve cómo esta es una realidad integrada, donde cada nivel de Gobierno depende de la estructura de los otros, extrayendo de aquí la

necesidad de interpretar cada competencia parcial, estatal y autonómica, de forma tal que no impida una configuración integrada de la planta local.

Para el panel tercero, dedicado a la racionalización de la planta municipal a fin de hacer más eficiente la gestión y prestación de los servicios públicos, cuestión esta de vital importancia no solo para la propia organización pública, sino, sobre todo, para los ciudadanos, destinatarios principales de aquellos, hemos contado con la participación de Antoni Bayona, letrado mayor del Parlamento de Cataluña y profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, y Manuel Arenilla, catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, y director del Instituto Nacional de Administración Pública del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El primero de ellos, el profesor Bayona, frente a los problemas que, en su opinión, presenta la reforma directa de la planta municipal o la fórmula indirecta de la disociación de funciones con intervención directa de las diputaciones, apuesta por una tercera vía fundamentada en la creación de agrupaciones o comunidades municipales que superen el marco del actual modelo de las mancomunidades y otros entes intermedios, siendo la ley la que establezca y regule diversas fórmulas de agrupación, con contenidos competenciales y económicos preestablecidos y graduales, de forma que se incentive a los municipios hacia un proceso de iniciativa municipal.

Por su parte, el profesor Arenilla, a partir del reconocimiento de que las soluciones que se propongan para resolver el inframunicipalismo han de respetar la identidad territorial de los ciudadanos, así como su participación política en la gestión directa de su territorio e intereses, defiende la necesidad de partir del principio “una competencia, una sola Administración o un solo ente de gestión” para conseguir la mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos, correspondiendo, en este sentido, un papel protagonista a las diputaciones provinciales en aquellos municipios inferiores a 20.000 habitantes.

Finalmente, en el panel cuarto, Jesús López-Medel, abogado del Estado, jefe de la Asesoría Jurídica de la AECID y autor de varios libros sobre Administración local, y Manuel Zafra, profesor de Ciencia Política de la Universidad de Granada y exdirector general de Cooperación Local, primero del Gobierno de España y después de la Junta de Andalucía, se dedican a analizar el papel y las funciones de los Gobiernos locales intermedios, realizando una serie de propuestas de articulación que van en la línea de sostener que, dada la escasa población y consecuente incapacidad de gestión de la mayor parte de nuestros municipios, la intermunicipalidad constituye la variable clave para la viabilidad de aquellos como entidades locales dotadas de autonomía política (con competencias propias y financiación incondicionada) para el impulso de políticas diferenciadas. A este respecto, la clave de bóveda del concepto de intermunicipalidad consistiría en conjugar acertadamente la dimensión horizontal, esto es, las relaciones institucionales provincia-municipio, y la vertical, es decir, el sistema político local-autonómico.

Tal como se viene señalando, todas estas contribuciones tienen la finalidad primordial de contribuir al debate que sobre la planta local se ha abierto en España, y representan las opiniones que los diferentes autores tienen sobre el problema descrito. Estas han sido planteadas con el objetivo último de enriquecer este importante debate y proporcionar algo de luz a los numerosos problemas que se suscitarán en el futuro inmediato en torno a este proceso de “reordenación competencial” que se asienta sobre las dos piezas indicadas: delimitación del sistema de competencias municipales y financiación, por un lado; y agrupación de municipios, por otro.

Bien es cierto que cuando fue configurado este Proyecto, a finales del año 2011, el foco de atención estaba puesto prioritariamente en el terreno de la agrupación y cesión de municipios, así como en la hipotética supresión de las diputaciones provinciales. En estos momentos, tal como se ha visto en este Estudio introductorio, el foco ha girado asimismo hacia el terreno competencial y hacia la eliminación de las posibles duplicidades que se deban producir.

Este último aspecto es tratado de forma muy incidental en los trabajos siguientes (que se centran monográficamente en el terreno de la agrupación y cesión de municipios, así como en el papel de los Gobiernos locales intermedios). Pero ello no es óbice para que, en un futuro inmediato, la Fundación Democracia y Gobierno Local aborde asimismo ese segundo ámbito de reflexión (de la que estas páginas del Estudio introductorio son un primer boceto) en la reforma del Gobierno local, como es todo lo concerniente a la delimitación futura de las competencias municipales y al papel que han de tener los Gobiernos locales intermedios en ese nuevo escenario.

En mi actual condición de director de la Fundación, quiero agradecer a todos los expertos, en nombre de la Fundación Democracia y Gobierno Local, la diligencia en la entrega de los distintos borradores y el denodado empeño en la confección de estos importantes materiales, puesto que –como se comprobará de inmediato y sin perjuicio de que se compartan plenamente o no sus opiniones- la seriedad y profundidad de los diferentes estudios que se presentan en los diferentes paneles de este Documento Técnico avalan, sin duda, la cuidada selección de tales expertos a la hora de atribuirles el citado encargo. Gracias a todos ellos por su colaboración en este Proyecto de la Fundación, que esperamos tenga utilidad dentro del rico proceso que ahora se inaugura de reforma del Gobierno local en España.

Madrid, a ocho de junio de dos mil doce.