

## 2. Competencias para la reforma de la planta local

FRANCISCO VELASCO CABALLERO\* y CARLES VIVER I PI-SUNYER\*\*

### 2.1. Una perspectiva comparada: la planta local como fenómeno territorial e integrado

### 2.2. Introducción sobre los títulos competenciales relativos a la planta local en España

### 2.3. Competencias sobre el mapa municipal

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

*2.3.1.a. Diversidad de títulos competenciales autonómicos*

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

2.3.2. Competencia estatal sobre “bases del régimen local”

*2.3.2.a. Límites intrínsecos de las bases estatales sobre “régimen local”*

*2.3.2.b. Límites extrínsecos de las bases estatales*

*2.3.2.c. Alcance de una posible intervención estatal en la reforma de la planta municipal*

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

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

2.3.5. Hacienda general

### 2.4. El mapa comarcal

### 2.5. La planta provincial

\* Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid. Director del Instituto de Derecho Local.

\*\* Catedrático de Derecho Constitucional de la Universitat Pompeu Fabra. Director del Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya.

---

## 2.1. Una perspectiva comparada: La planta local como fenómeno territorial e integrado

---

1. En este documento se van analizar cuáles son las competencias del Estado español y de cada una de sus comunidades autónomas para definir la planta local de España (o de cada una de sus comunidades). Antes de entrar en el análisis detallado de las distintas competencias, vamos a ofrecer algunas ideas elementales sobre el significado político-jurídico de la planta local *en otros Estados próximos*. De ahí se pueden extraer algunas conclusiones elementales que pueden servir también para la hermenéutica de nuestro sistema competencial. Vamos a hacer referencia a tres datos: la diversidad de plantas locales en un mismo Estado; la composición de la planta local por al menos dos niveles de Gobierno; y la fuerte integración e interdependencia de los dos (o más) niveles que componen la planta local. Veamos.

a) La planta local es la *suma de los Gobiernos o Administraciones locales* que actúan sobre un territorio o país. Se puede hablar de la planta local de un Estado, pero también de la planta local de cada una de las entidades políticas regionales o territoriales que integran ese Estado. En los Estados federales, o políticamente descentralizados, es frecuente que cada poder político territorial (nación, región) defina por entero —o casi por entero— su propia planta local. Es el caso de Italia, Alemania, Austria, Suiza o, fuera de Europa, los Estados Unidos de América. Por distintas razones, también en los Estados unitarios pueden existir varias plantas locales para las distintas regiones, aunque todas esas plantas sean definidas por el Estado único. Piénsese, sin más, en el Reino Unido antes de las leyes de “Devolution” de 1998: el Parlamento británico estructuraba la planta local de forma diferenciada para Inglaterra, para Escocia, para Irlanda del Norte y para Gales. Las diferentes plantas locales no derivaban de la existencia de varios poderes políticos nacionales, sino de la propia singularidad territorial de Escocia, Gales, Irlanda del Norte e Inglaterra. De lo dicho simplemente resaltamos un dato: que *lo normal es que en cada Estado haya una cierta diversidad*, más o menos acusada, de plantas locales. En los Estados federales o descentralizados la diversidad resulta del ejercicio de sus competencias —generalmente exclusivas— por cada poder territorial.

En los Estados unitarios la diversidad deriva de la conveniencia de que las singularidades territoriales dentro de un mismo país den lugar a una planta local diversa o asimétrica.

b) Es una nota constante de Derecho comparado la articulación de la planta local en, al menos, *dos niveles principales*: el nivel municipal, común a todos los Estados, y el nivel comarcal, presente en la mayoría de los Estados, tanto unitarios como federales. A partir de ahí, algunos Estados introducen también entidades inferiores al municipio y otros añaden niveles de Gobierno supramunicipales. Los dos niveles de Gobierno local actúan como vasos comunicantes: cuanto más numerosos (y pequeños) son los municipios, más relevantes son las entidades locales intermedias (comarcas, provincias); tal puede ser en parte el caso de los actuales departamentos franceses. Y a la inversa, cuanto más grandes son los municipios, como en Portugal, en Inglaterra desde 1992, o en Dinamarca desde 1997, menos relevantes —o incluso inexistentes— son las entidades comarcales. Eso sí, los municipios grandes también pueden contener entidades locales internas (inframunicipales), como las “freguesías” portuguesas. Estos datos comparados son relevantes para entender que la planta local, aunque compuesta por al menos dos tipos de entidades o niveles de Gobierno, es una realidad integrada. Esto explica que en términos comparados, y con carácter general, no haya una fuerte disociación entre la competencia sobre el mapa municipal y la competencia sobre el mapa comarcal o provincial.

## **2.2. Introducción sobre los títulos competenciales relativos a la planta local en España**

---

2. En España el tratamiento competencial de la planta local resulta especialmente complejo. En primer lugar, porque aunque el Estado no dispone en el artículo 149.1 CE de una atribución expresa sobre el conjunto de la planta local, la jurisprudencia constitucional ha permitido —hasta hoy— una cierta intervención o incidencia del Estado sobre dicha planta local. Ese reconocimiento jurisprudencial de la intervención estatal es más intenso en

relación con la planta provincial que en lo que hace a la planta municipal o —en algunas comunidades autónomas— incluso comarcal. Sin duda que el bloque de la constitucionalidad admite una interpretación mucho más limitada —o incluso negadora— de la “incidencia” estatal sobre la planta local. Pero por ahora, esta es la doctrina constitucional a la que se atiene el presente estudio. La segunda razón de la complejidad anunciada está en que los títulos competenciales de las distintas comunidades autónomas no son simétricos, lo cual dificulta también la identificación del ámbito competencial del Estado. En tercer lugar, la complejidad deriva también de que la planta local, entendida en su conjunto, no es objeto de una consideración competencial uniforme: hay diferencias notables entre las competencias sobre el mapa municipal, sobre las entidades locales internas o propias de cada Comunidad (comarcas, áreas metropolitanas, veguerías) y, finalmente, sobre las provincias.

a) Basta con repasar el artículo 149.1. CE para constatar que *el Estado carece de una competencia expresa sobre la planta local*. Únicamente el artículo 141.1 CE, en los términos en que lo ha interpretado hasta hoy la jurisprudencia constitucional, se refiere directamente a las provincias, reservando al Estado la alteración de sus términos. Aparte de esto, el Estado dispone de una competencia básica sobre las “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas” (artículo 149.1.18 CE). Tal y como lo ha interpretado el Tribunal Constitucional, en la STC 214/1989, este título competencial permite al Estado establecer las “bases del régimen local”. Como enseguida vamos a ver, esta competencia básica estatal sobre “régimen local” concurre con competencias autonómicas específicas, exclusivas o compartidas, sobre el conjunto o parte de la planta local.

b) *Los Estatutos de Autonomía presentan muy diferentes atribuciones* sobre la planta local. Tenemos, así, que la mayoría de los Estatutos reformados a partir de 2006 incluyen una competencia exclusiva y específica sobre “organización territorial”. Esta competencia aparece expresamente diferenciada de la competencia autonómica sobre “régimen local”, que unas veces aparece atribuida de forma exclusiva, otras veces de forma exclusiva “sin perjuicio del art. 149.1.18 CE” y otras veces de forma compartida con el Estado. El resto de

los Estatutos de Autonomía (los no reformados en el siglo XXI) son muy diversos entre sí. Solo es común a todos ellos que carecen de una competencia general sobre el conjunto de la planta local y más bien distinguen entre la “alteración de términos municipales” y, en su caso, la posible creación de comarcas y áreas metropolitanas. Como luego se detallará, la atribución de competencias sobre “alteración de términos municipales” unas veces es exclusiva y otras compartida. Sobre la creación de comarcas normalmente no se especifica el carácter de exclusiva, aunque se puede entender implícitamente que tal es el carácter de la competencia de cada Comunidad Autónoma.

c) Estrechamente relacionado con lo anterior, hay que constatar que existe una diferencia importante entre las competencias estatales o autonómicas *sobre el mapa provincial, sobre el mapa municipal y sobre el mapa comarcal*. Las premisas fundamentales que hoy por hoy parecen conformar la distribución de competencias sobre la planta local, de acuerdo con la legislación vigente y la doctrina constitucional, podrían sintetizarse así, a reserva de las muchas matizaciones que luego se harán: en la determinación de la planta provincial el Estado tiene un protagonismo casi exclusivo; en la fijación de la planta municipal ese protagonismo corresponde a las comunidades autónomas, aunque no a todas con la misma intensidad; y por último, el mapa comarcal corresponde a cada Comunidad Autónoma, y en principio a cada una de ellas con carácter exclusivo.

3. La complejidad del orden competencial en relación con la planta local obliga a una exposición analítica: primero se estudiarán las competencias sobre el mapa municipal, luego sobre las entidades comarcales (o simplemente propias de cada Comunidad) y finalmente sobre la planta provincial. Sin perjuicio de la exposición analítica, a continuación se van a formular dos *propuestas interpretativas generales* para todas las piezas de la planta local.

a) En primer lugar, ya se ha dicho que los Estatutos de Autonomía atribuyen competencias bien diversas a las distintas comunidades autónomas. Algunas de esas competencias son exclusivas, otras exclusivas “sin perjuicio del art.

149.1.18 CE”, y otras simplemente compartidas con el Estado (competencias de “desarrollo legislativo” y ejecución). Esta *diversidad de competencias estatutarias* plantea la duda de cómo puede actuar el Estado cuando enfrente tiene niveles competenciales diferenciados. Existe aquí el *riesgo de una lectura uniformista* de los distintos Estatutos de Autonomía para considerar que —con independencia del tenor literal de cada Estatuto— el Estado dispone de las mismas competencias sobre las distintas piezas de la planta local en toda España. Esa hipotética lectura uniformista podría consistir tanto en identificar la competencia del Estado a la baja (por relación a los Estatutos que atribuyen más competencias a las comunidades autónomas) como al alza, tomando como referencia los Estatutos que atribuyen a las comunidades solo competencias compartidas. Cualquiera de las dos opciones de interpretación uniformista supondría una desviación respecto del sistema competencial establecido en la Constitución. A nuestro juicio, la lealtad hermenéutica a la Constitución, y a su explícita aceptación de la diversidad competencial en los distintos Estatutos de Autonomía, impide conclusiones competenciales uniformistas cuando los textos estatutarios son abiertamente distintos. Resulta más leal con la Constitución —y con los Estatutos de Autonomía— diferenciar dos posibles niveles de actuación del Estado en relación con las distintas comunidades autónomas. Hay que empezar por afirmar que —conforme a la actual jurisprudencia constitucional— el Estado dispone de una competencia sobre las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” (artículo 149.1.18 CE) con la que actuar o incidir sobre la planta local en todas las comunidades autónomas. De acuerdo con la jurisprudencia establecida en la STC 31/2010, FJ 59, es innegable que la competencia básica estatal ha de ser “plena y efectiva” en todas las comunidades autónomas. Ahora bien, esto no impide que, simultáneamente, el propio Estado reconozca el valor normativo de ciertas competencias exclusivas autonómicas (como las de “organización territorial”) que concurren con la competencia básica estatal sobre Administración local. Este reconocimiento de la exclusividad de ciertas competencias autonómicas, puede plasmarse en que el propio Estado ejerza su competencia básica de forma diferenciada —en dos niveles— en función de que enfrente tenga una competencia exclusiva autonómica (por ejemplo, sobre “organización territorial”) o una competencia autonómica “de desarrollo

legislativo”. Según esto el Estado bien podría dictar dos tipos de normas básicas: unas, de aplicación en todas las comunidades autónomas, serían restringidas porque están en *concurrentia* con competencias exclusivas autonómicas. Junto a esas bases restringidas, el Estado podría dictar otras normas básicas más amplias y específicas solo para aquellas comunidades cuyos Estatutos enuncian competencias “de desarrollo” sobre la planta local (o sobre alguno de sus elementos). Obviamente, el Estado no está obligado a dictar estas segundas bases amplias. Pues el Estado bien puede optar por limitar su regulación básica (incluso en relación con las comunidades que solo tienen competencias compartidas sobre la planta local) y así reconocer a las correspondientes comunidades un extenso campo para el despliegue de su competencia compartida. Al punto de que, en última instancia, el ámbito regulador de estas comunidades podría coincidir, *de facto*, con el de las comunidades que disponen de competencia exclusiva sobre la planta local (aunque concurrente con la competencia básica estatal sobre régimen local). Pero reiteramos que esta uniformidad final de todas las comunidades autónomas resultaría de la autorrestricción del Estado en el ejercicio de su competencia básica, no de una interpretación reduccionista de los Estatutos de Autonomía.

b) En segundo lugar, aunque las competencias son diversas para cada nivel de la planta local (municipal, comarcal, provincial), hay que insistir en la idea inicial de que *la planta local es una realidad integrada*, donde cada nivel de Gobierno depende de la estructura de los otros. De aquí se extrae la necesidad de interpretar cada competencia parcial de forma tal que no impida una configuración integrada de la planta local. Dado que en buena parte de las comunidades autónomas la competencia sobre la planta local es fundamentalmente autonómica (sobre todo en aquellas comunidades que se atribuyen competencia exclusiva sobre “organización territorial”), habrá que interpretar la competencia estatal (sobre todo, sobre la planta provincial) de forma que no limite la amplia competencia autonómica configuradora sobre el mapa municipal y comarcal (o veguerial, en Cataluña).

## 2.3. Competencias sobre el mapa municipal

---

4. El mapa municipal se configura mediante cuatro tipos de medidas: segregaciones, fusiones, agregaciones, y alteraciones de términos municipales sin creación o supresión de municipios. En el contexto actual cobran especial sentido las medidas de fusión y agregación, pues sobre ellas gira el actual debate de ahorro en el gasto público administrativo. Por ello, a estas dos formas de definición se va a contraer la exposición que sigue. En la fusión y agregación de municipios están presentes, fundamentalmente, títulos competenciales específicos autonómicos (“alteración de términos municipales” u “organización territorial”), si bien con distinto alcance. Dada la existencia de títulos competenciales específicamente referidos a definición del mapa municipal, en lo que sigue se va a comenzar describiendo el alcance de estos títulos competenciales autonómicos; después se verá de qué manera esas competencias autonómicas pueden quedar condicionadas o limitadas —según se interprete su contenido— por títulos competenciales estatales menos específicos, pero que también pueden estar relacionados con el mapa municipal (“bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”: artículo 149.1.18 CE; “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”: artículo 149.1.13 CE; “Hacienda general”: artículo 149.1.14 CE).

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

5. En la actualidad, la mayoría de los Estatutos de Autonomía enuncian una competencia autonómica específica sobre “alteración de términos municipales” o sobre “organización territorial”. Se trata, en la mayoría de los casos, de una *materia competencial diferenciada* de la materia “régimen local”. Esos títulos competenciales presentan varias dificultades hermenéuticas. La primera tiene que ver con la *diversa configuración funcional* de la competencia sobre “alteraciones de términos municipales” o sobre “organización territorial” en los distintos Estatutos. Pues esas materias competenciales unas veces aparecen como “exclusivas”, otras veces como “exclusivas sin perjuicio de lo establecido

por el art. 149.1.18 CE”, y otras veces como de “desarrollo legislativo” de normas básicas estatales. La segunda dificultad mencionada está en la propia identificación de las *materias* “alteración de términos municipales” y “organización territorial” en los propios Estatutos.

### 2.3.1.a. *Diversidad de títulos competenciales autonómicos*

6. Según se ha anunciado ya, la “alteración de términos municipales” y la “organización territorial” no son materias competenciales uniformes en todos los Estatutos de Autonomía.

a) Algunos Estatutos expresamente identifican como materia competencial exclusiva —y diferenciada del “régimen local”— la “alteración de términos municipales” o la “organización territorial”. En otros Estatutos de Autonomía la competencia de “alteración de términos municipales” se enuncia expresamente como competencia *de desarrollo legislativo y ejecución* de las normas básicas estatales. En este caso es claro que la distribución de competencias sobre la planta municipal se articula a través del esquema “bases más desarrollo”. La diferente atribución competencial en los diversos Estatutos de Autonomía, recién descrita, proviene de los Estatutos originarios, y se ha mantenido hasta hoy, incluso a pesar de la tendencia uniformista de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y de la STC 214/1989 (que enjuicia la LBRL). Veamos con más detalle este proceso de distinción competencial.

7. Es sabido que, en su origen, la Constitución no prestó especial atención al “régimen local” o a la “Administración local” como materia competencial. De un lado, el régimen local no forma parte de las materias competenciales reservadas al Estado por el artículo 149.1 CE. Al tiempo, el artículo 148.1.2 CE preveía que los Estatutos de Autonomía podían atribuir competencias únicamente sobre dos materias: primero, sobre “alteración de términos municipales”. Se podía entender que la atribución competencial podía abarcar tanto la regulación normativa como las decisiones singulares sobre concretos municipios. En esta materia se incluían sin dificultad las segregaciones, agregaciones y fusiones de municipios. En segundo lugar, el mismo artículo

148.1.2 CE autorizaba a los Estatutos de Autonomía a atribuir a las nacientes comunidades autónomas competencias *administrativas* sobre régimen local (“las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local”). Se puede entender que en esta materia se incluían, fundamentalmente, los controles administrativos sobre las entidades locales. Este limitado catálogo de posibles competencias autonómicas solo regía para las comunidades autónomas que accederían a la autonomía por la vía del artículo 143 CE. Frente a ellas, las comunidades autónomas constituidas al amparo del artículo 151 CE (o de la Disposición Transitoria 2.<sup>a</sup> CE) podían aumentar su elenco de competencias hasta el techo de las reservadas al Estado en el artículo 149.1 CE. A partir de estas normas constitucionales, y teniendo en cuenta las dos vías constitucionales iniciales para el acceso a la autonomía (la rápida y extensa del artículo 151 CE y la lenta y restringida del artículo 143 CE), los Estatutos de Autonomía originales tomaron opciones diversas. En lo que ahora importa, casi todos los Estatutos de Autonomía singularizaron una materia competencial, la “alteración de términos municipales”. Y ello con independencia de que los propios Estatutos atribuyeran también una competencia legislativa amplia (exclusiva o compartida) sobre “régimen local”, o una competencia más limitada, solo administrativa, sobre “funciones que correspondan a la Administración del Estado en relación con las corporaciones locales”. En suma, la competencia sobre “alteración de términos municipales” presentaba sustantividad, porque en todos los Estatutos aparecía diferenciada de la competencia autonómica sobre “régimen local” o sobre “Administración local”. Esto no quita para que los distintos Estatutos presentaran diferencias funcionales relevantes en el propio enunciado de la competencia sobre “alteración de municipios”.

a) Los Estatutos aprobados al amparo del artículo 151 CE (o de este precepto en relación con la Disposición Transitoria 2.<sup>a</sup> CE) presentaban algunas importantes diferencias entre sí, al menos en el tema que ahora nos ocupa. El Estatuto catalán atribuyó la materia “régimen local” en exclusiva a Cataluña, si bien con el apéndice significativo de que aquella atribución competencial se

hacia “sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.18 de la Constitución”.<sup>1</sup> Al tiempo, el mismo Estatuto catalán mencionaba expresamente la competencia exclusiva autonómica sobre “alteraciones de los términos municipales” (artículo 9.8 EAC), esta vez sin ningún apéndice de “sin perjuicio”. Esto permitió hablar de una competencia autonómica más amplia sobre “términos municipales” que sobre el conjunto del “régimen local”. Próximo al Estatuto catalán, aunque no idéntico, es el Estatuto gallego (aún vigente). Con enunciado alambicado, el artículo 27.2 EAG (1981) atribuía competencia legislativa de desarrollo sobre “régimen local” a la Comunidad.<sup>2</sup> Y junto a ello, atribuía competencia exclusiva sobre “alteraciones de los términos municipales” (artículo 27.2 EAG). Más allá de sus singularidades —por la regulación interna de los territorios históricos—, el Estatuto vasco también se asemeja al catalán y gallego en su distinción entre el “régimen local”, de un lado (materia competencial exclusiva, “sin perjuicio” de la competencia estatal ex artículo 149.1.18 CE), y las “demarcaciones territoriales municipales”, competencia esta que se enuncia como exclusiva sin límite expreso alguno (artículo 9.8 EAPV).<sup>3</sup> El Estatuto andaluz (1981) atribuía competencia —solo de desarrollo legislativo y ejecución— sobre “alteración de términos municipales” y sobre “fusión de municipios limítrofes” (artículo 3 EAA), y junto a ello atribuía competencia exclusiva sobre “régimen local sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución” (artículo 13.3 EAA). Tenemos, entonces, que los cuatro Estatutos de Autonomía (el vasco, el catalán, el gallego y el andaluz) diferenciaban entre el “régimen local” y las “alteraciones de términos municipales”. Esta distinción estatutaria de dos competencias parecía reflejar la diferencia en la propia Constitución: mientras la competencia sobre “alteraciones de términos municipales” arrancaba del artículo 148.1.2 CE (y, por tanto, la podían incluir todos los Estatutos), la competencia sobre “régimen local” tenía su fundamento

---

<sup>1</sup> Artículo 9.8 EAC (1979); artículo 27.2 EAG (1981), con un tenor singular y alambicado; artículo 13.3 EAA (1981).

<sup>2</sup> Artículo 27.2 EAG: atribución de competencia exclusiva sobre “las funciones que sobre el régimen local corresponden a la Comunidad Autónoma al amparo del art. 149.1.18 de la Constitución y su desarrollo”.

<sup>3</sup> La singularidad del Estatuto vasco está en que las competencias de la Comunidad Autónoma se ejercen “sin perjuicio de facultades correspondientes a los territorios históricos” (artículo 10.1 EAPV). Además, el artículo 37 EAPV reserva internamente a los territorios históricos varias funciones relevantes sobre las entidades locales de su territorio.

en el artículo 148.2 CE (puesto en relación con la Disposición Transitoria 2.<sup>a</sup> CE), por lo que podían incluirla también los Estatutos de vía rápida. En lo que ahora importa, la distinción competencial mencionada permitía sostener que la competencia sobre “alteraciones de los términos municipales” no tenía límite expreso en los propios Estatutos (como sí ocurría, en cambio, con la competencia sobre “régimen local”, que se enunciaba directamente limitada por su concurrencia con la competencia básica estatal ex artículo 149.1.18 CE).

b) Más diversidad hay en el otro grupo de Estatutos, los aprobados al amparo del artículo 143 CE. En todos estos Estatutos también se singulariza la materia “alteraciones de términos municipales”, si bien con diferente alcance. Veamos.

aa) Algunos Estatutos fueron *fieles a los términos del artículo 148.1.2 CE*, y atribuyeron competencia a la correspondiente Comunidad Autónoma tanto sobre “alteraciones de los términos municipales”, como sobre “funciones que correspondan a la Administración general del Estado sobre las corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local”. Ahora bien, más allá de esta similitud, los distintos Estatutos atribuían competencias sobre aquellas materias de forma muy distinta. Unos Estatutos atribuían, sobre las dos materias, o bien competencia “de desarrollo legislativo y ejecución”,<sup>4</sup> o bien competencia “exclusiva”.<sup>5</sup> El Estatuto de Madrid, en cambio, atribuía competencia exclusiva sobre “alteraciones de términos municipales” (artículo 26.2 EAM), pero solo competencia de desarrollo legislativo sobre “funciones que correspondan a la Administración general del Estado sobre las corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local” (artículo 27.1 EAM).

bb) Otros Estatutos rompieron con la dicción expresa del artículo 148.1.2 CE, y atribuyeron competencia exclusiva sobre “régimen local” y, diferenciadamente, sobre “alteraciones de términos municipales”. En el Estatuto valenciano se atribuía competencia exclusiva sobre “régimen local” (claro es, “sin perjuicio” de

---

<sup>4</sup> Artículo 11 a) EAAst; artículo 9.1 EALR; artículo 11 a) EARM; artículo 31.1 EAC-LM; artículo 8.2 EAExt; artículo 27.8 EACyL.

<sup>5</sup> Artículo 22.2 EACant; artículo 35.2 EAAr; artículo 10.2 EAIB.

lo que establece el artículo 149.1.18 CE) y sobre “alteraciones de términos municipales” (artículo 31.8 EACV). En cambio, en el Estatuto canario se atribuía competencia exclusiva sobre “alteración de términos municipales” y competencia legislativa de desarrollo sobre “régimen local” (artículo 42.1 EACan).

cc) Al margen de esta clasificación queda la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra, que se remite a las leyes paccionadas vigentes [artículo 46.1 a) LORAFNA].

8. A partir de los Estatutos de Autonomía, originales y reformados, se podía afirmar —para toda España— que las *decisiones gubernativas* sobre “términos municipales” correspondían, en todo caso, a las comunidades autónomas. Menos claridad había en relación con la competencia legislativa autonómica sobre la misma materia. Pues en algunos casos la competencia estatutaria sobre “alteraciones de términos municipales” aparecía como “exclusiva”, otras veces como “exclusiva, sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.18 de la Constitución”, y otras veces como “de desarrollo legislativo”. El Estado, al aprobar la LBRL no prestó especial atención a las diferencias estatutarias sobre la materia “alteraciones de términos municipales”. Por eso, el artículo 13 LBRL, al regular las bases del “régimen jurídico de la Administración local”, incluyó algunas —escasas— normas básicas sobre el régimen de fusiones y segregaciones. Es más, la Disposición Adicional 1.1 LBRL expresamente estableció que ciertas comunidades autónomas con competencia exclusiva sobre “alteraciones de términos municipales” se regían también por las normas básicas sobre fusiones y segregaciones del artículo 13 LBRL. Era claro, en la estructura legislativa de la LBRL, que el poder autonómico sobre “alteraciones de términos municipales”, en principio exclusivo, tenía por límites algunas (escasas) normas básicas estatales. Esto es, la competencia autonómica dejaba de ser verdaderamente exclusiva, al menos en el sentido estricto del término.

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

a) En relación con la *segregación de municipios* (regulada en sus términos básicos por el artículo 13.2 LBRL), la STC 214/1989 afirma categóricamente que “no resulta en absoluto ilegítimo constitucionalmente, ni, por tanto, vulnerador de la competencia autonómica, que el Estado, con cobertura en el art. 149.1.18 CE de la Constitución, haya establecido esa exigencia mínima...” (FJ 8 a). Ahora bien, en ningún momento afirma la misma sentencia que la competencia autonómica sobre términos municipales sea de “desarrollo legislativo” de las bases estatales, o de simple ejecución. Más bien, el Tribunal Constitucional parece identificar una *conurrencia* entre una competencia autonómica (la de “alteración de términos municipales”) y la competencia básica estatal ex artículo 149.1.18 CE. Dice el Tribunal que “si bien este art. 13.2 de la LBRL irrumpe, tal como afirma la entidad recurrente, en el campo de la *organización territorial*, es incuestionable que con ello el Estado no se ha excedido de la competencia expresada en el art. 149.1.18 CE de la Constitución, puesto en relación con los arts. 137 y 140 de la misma norma fundamental, le corresponde a fin de regular los requisitos que con carácter

necesario deben reunir los municipios”. Si bien el tenor literal de la sentencia no permite conclusiones terminantes, sí es posible señalar que para el Tribunal el artículo 13.2 LBRL “irrumpe (...) en el campo de la organización territorial”. No se habla aquí de una competencia básica estatal y una competencia autonómica “de desarrollo” o “ejecutiva”, sino, más bien, de la concurrencia entre la competencia autonómica sobre “organización territorial” (léase “alteraciones de términos municipales”) y la competencia básica estatal sobre “régimen jurídico de las Administraciones Públicas (artículo 149.1.18 CE).

b) En relación con las *fusiones* municipales, que simplemente se prevén y promocionan en el artículo 13.2 LBRL, la STC 214/1989 toma directamente en consideración la competencia autonómica sobre “alteración de términos municipales”. Y dice que “en relación con las alteraciones municipales, sin perjuicio de lo dispuesto por el art. 148.1. y 2 de la Constitución, el Estado ostenta también competencia para fijar los criterios básicos a los que debe sujetarse el ejercicio de las correspondientes competencias autonómicas, y ello como resultado del juego combinado de los arts. 137, 140 y 149.1.18 de la Constitución, que obligan necesariamente a atribuir al Estado la regulación básica de su propia estructura”. Se observa aquí cómo la competencia estatal básica sobre “régimen local” (ex artículo 149.1.18 CE) no encuentra al otro lado una competencia autonómica “de desarrollo”, sino la competencia autonómica —frecuentemente exclusiva— sobre “alteraciones de términos municipales” que procede del artículo 148.1.2 CE.

10. Algunos Estatutos de Autonomía *modificados en los años noventa*, y por tanto posteriores a la STC 214/1989, volvieron a insistir en la distinción material entre “alteración de términos municipales” y “régimen local”. En parte de estos Estatutos reformados, se enuncia la competencia sobre “régimen local” como de desarrollo legislativo o como “exclusiva sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.18 CE”. Y junto a ello, se enuncia la competencia sobre “alteración de términos municipales” como exclusiva, sin más (por tanto, no con el apéndice de “sin perjuicio...”).<sup>6</sup> Es cierto que, junto a estos Estatutos, otros

---

<sup>6</sup> Véanse los siguientes preceptos estatutarios: artículo 30.3 y 4 EACan (reformado por Ley Orgánica 4/1996); artículos 10.2 y 11.2 EAIB (reformado por Ley Orgánica 3/1999); artículos

reformados en los años noventa han difuminado la diferenciación de la “alteración de términos municipales” respecto del régimen local,<sup>7</sup> pero que esto haya ocurrido en algunos Estatutos no empaña el dato normativo relevante de que en otros Estatutos se mantiene la diferente asignación de las dos materias, y que se califique a la competencia sobre “alteración de municipios” como exclusiva (sin más límites).

11. En esta situación se llegará a las *reformas estatutarias a partir de 2006*. En estos Estatutos se acentúa la distinción original entre “alteraciones de términos municipales” y “régimen local”, que como ya hemos visto arranca del propio artículo 148.1.2 CE y que originariamente fue trasladada, con tenores diferentes, a los Estatutos de Autonomía. En la mayor parte de los Estatutos reformados a partir de 2006 se va a distinguir entre, por un lado, la “organización territorial”, y, por otro lado, el “régimen local”.<sup>8</sup> La organización territorial se configura siempre como competencia exclusiva, sin más. En cambio el “régimen local” se enuncia de varias maneras: como competencia exclusiva autonómica “sin perjuicio del art. 149.1.18 CE”, o diferenciando dos submaterias dentro del “régimen local”, una de competencia exclusiva autonómica (sin más apéndices o límites), y otra de competencia compartida

---

26.1.2 y 27.1 EAM (reformado por Ley Orgánica 5/1998). Este último Estatuto, el madrileño, tiene la singularidad de que enuncia como competencia exclusiva (sin matices) no solo la “alteración de términos municipales”, sino, más precisamente, la “creación o supresión de municipios”.

<sup>7</sup> Así: artículos 10.2 y 11.2 EAAst, tras la reforma por Ley Orgánica 1/1999. Aunque estos preceptos del Estatuto asturiano diferencian el “régimen local” de la “alteración de términos municipales”, lo cierto es que en ambos casos configuran una competencia exclusiva “sin perjuicio del art. 149.1.18 de la Constitución”. El artículo 35.1.2 EAAr (reformado por Ley Orgánica 5/1996) configura una única competencia exclusiva sobre “régimen local”, sin perjuicio del artículo 149.1.18 CE. El artículo 32.1 EAC-LM (modificado por Ley Orgánica 3/1997) suprime la mención expresa a la “alteración de municipios”, y simplemente configura una competencia de desarrollo sobre “régimen local”. El artículo 8.1 EAExt (reformado por la Ley Orgánica 8/1994 y luego no alterado en este punto por la Ley Orgánica 12/1999) distingue entre “alteración de términos municipales” y “régimen local”, aunque en ambos casos la competencia autonómica es de desarrollo legislativo y ejecución.

<sup>8</sup> Artículos 151 y 160 EAC; artículos 59 y 60 EAA; artículo 71.5 y 6, y artículo 75.11 EAAr; artículos 70.1.4 y 71.1.1 EACyL; artículo 9.1.3 EAExt. Algo singular es el Estatuto (modificado) de la Comunidad Valenciana (49.1.8 EACV), que siguiendo el patrón anterior distingue entre “régimen local” (que se enuncia “sin perjuicio” del artículo 149.1.18 CE) y “alteraciones de los términos municipales” (materia sobre la que no se hace ninguna precisión). También el nuevo Estatuto balear tiene la singularidad (explicable por la particularidad del territorio insular) de que las competencias autonómicas son: exclusiva sobre “organización local” (no territorial) y compartida sobre “régimen local”: artículos 30.45 y 31.13 EAIB.

(de desarrollo legislativo de las bases estatales). La distinción entre “organización territorial” y “régimen local” no ha sido objetada en la STC 31/2010 sobre el Estatuto catalán. Recuérdese que el Estatuto catalán ha atribuido competencia exclusiva a la Generalitat sobre “organización territorial” (artículo 151 EAC). Y junto a ello, ha disociado la materia “régimen local” en dos bloques: uno de competencia exclusiva autonómica (artículo 160.1 y 3 EAC) y otro de competencia compartida con el Estado (artículo 160.2 EAC). Respecto de estas opciones estatutarias, la STC 31/2010 da por válida la distinción entre “organización territorial” y “régimen local”. Pero al mismo tiempo afirma que la competencia “exclusiva” sobre “organización territorial” ha de entenderse sin perjuicio de la competencia básica estatal ex artículo 149.1.18 CE (STC 214/1989, FJ 94).

12. El punto de llegada hoy, tras la compleja evolución del título competencial “alteración de términos municipales” y a tenor de la actual doctrina constitucional (que bien pudiera cambiar en el futuro), podría caracterizarse así: con carácter general, las comunidades autónomas disponen de una competencia específica (y frecuentemente exclusiva) sobre la planta municipal, bien enunciada como “alteración de términos municipales”, bien como “organización territorial”. Pero el Estado puede, si lo estima necesario, condicionar el ejercicio de esas competencias autonómicas mediante su competencia para establecer las “bases del régimen local” (artículo 149.1.18 CE). Esto es solo una posibilidad o facultad del Estado, pues nada le obliga a esa incidencia o limitación sobre las competencias autonómicas relacionadas con la planta municipal. En todo caso, a la vista de que el Estado puede limitar el ejercicio de la competencia autonómica específica sobre la planta municipal, será necesario perfilar cuáles son los límites del Estado a la hora de restringir, mediante normas básicas, el ejercicio de la competencia autonómica específica (y a menudo exclusiva) sobre la planta municipal.

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

13. Aunque esta cuestión puede ser controvertida, consideramos que la expresión “alteración de municipios”, enunciada tanto en el artículo 148.1.2 CE como en la mayoría de los Estatutos de Autonomía, incluye las diversas formas de reorganización de la planta municipal que concluyen con la corrección de términos municipales: fusión, segregación y agregación de municipios. Esta comprensión amplia de la “alteración de términos municipales” era la tradicional en Derecho local español<sup>9</sup> y la que, unos años antes de la Constitución, ofrecía la Base 3.2 de la Ley de Bases del Régimen Local de 1975, que establecía que “los términos municipales pueden alterarse por incorporación, fusión, segregación y agregación”. Es cierto que el artículo 13.1 LBRL distingue la “alteración de términos municipales” respecto de la creación y supresión de municipios. Pero, a nuestro juicio, nada justifica una interpretación restrictiva de los Estatutos de Autonomía, respecto de la comprensión amplia que figura en los antecedentes legislativos de la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Téngase en cuenta que en caso de entenderse la “alteración de términos municipales” como algo distinto de la creación y fusión de municipios, las comunidades autónomas tendrían una competencia exclusiva sobre algo intrascendente: la alteración de municipios que se produce sin reforma del mapa municipal. Y, junto a ello, la mayoría de las comunidades autónomas carecerían de toda competencia (ni tan siquiera ejecutiva) sobre fusiones, agregaciones y segregaciones, pues ningún Estatuto de Autonomía (salvo el de la Comunidad de Madrid) contempla expresamente esa materia. Esto haría también absurda la propia regulación del artículo 13.1 LBRL, que contendría varias normas básicas sobre segregaciones y fusiones municipales que no

---

<sup>9</sup> Artículo 3 de la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870: “Los términos municipales pueden ser alterados: 1. Por agregación total a uno o varios términos colindantes; 2.º Por segregación de parte de un término, bien sea para constituir por sí o con otra u otras porciones municipio independiente, o bien para agregarse a uno o varios de los términos colindantes”. También el artículo 6 de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 establecía: “Los términos municipales pueden ser alterados: 1. Por segregación de parte o de uno de varios municipios para constituirse en otro independiente; 2. Por segregación total de un municipio a otro o fusión de varios, en ambos casos limítrofes; 3. Por segregación total de parte de un municipio para agregarse a otro limítrofe”. Los textos, en ORDUÑA REBOLLO, E. y COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la legislación de régimen local*, Iustel y Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2008.

podrían ser desarrolladas ni ejecutadas por la Comunidad Autónoma, ya que los Estatutos no habían reconocido competencia expresa alguna sobre creación y supresión de municipios (y recuérdese que las competencias autonómicas no derivan de las leyes estatales, sino de los Estatutos de Autonomía). Además, hay que tener en cuenta que la Disposición Adicional 1.<sup>a</sup> LBRL expresamente establece que el artículo 13 LBRL se aplicará en una serie de comunidades autónomas. Esta Disposición parte de la premisa implícita (pero incuestionable) de que las comunidades autónomas disponen de competencias propias sobre segregación y fusiones, y sobre estas competencias se proyectan precisamente las bases estatales del artículo 13 LBRL. A la vista de lo expuesto, tiene pleno sentido mantener una concepción amplia de la materia “alteraciones de términos municipales”, inclusiva de las fusiones, agregaciones, segregaciones y otras modificaciones realizadas sin alteración del mapa municipal. Así lo entendieron, desde luego, la Comunidad de Aragón, el Principado de Asturias y Cataluña, que aprobaron normas para la promoción de las fusiones municipales.<sup>10</sup> La misma opción hermenéutica aparece, a nuestro juicio, en la posterior STC 214/1989, que, al enjuiciar la regulación estatal de *fusiones* municipales (artículo 13.3 LBRL), afirma que “en nada restringe la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia en orden a las *alteraciones de términos municipales*” FJ 9 b).

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

---

<sup>10</sup> Ley asturiana 10/1986, de 7 de noviembre, reguladora de la Demarcación Territorial de los Concejos del Principado de Asturias. En Cataluña la regulación de las fusiones y agregaciones parte del artículo 12 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña (actualmente, artículo 12 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña), y se desarrolla en el Decreto 140/1988, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Demarcación Territorial y Población de los entes locales. Véase también el Decreto aragonés 81/1988, de 24 de mayo, por el que se regula el régimen de ayudas para el fomento de la reestructuración municipal mediante incorporaciones y fusiones de municipios.

segregaciones de municipios). Aunque tras la STC 31/2010, sobre el Estatuto catalán (en especial, FJ 59), tampoco cabe ninguna duda de que esta nueva competencia, aun siendo exclusiva, *tiene por límite las normas básicas estatales* sobre régimen local dictadas por el Estado al amparo del artículo 149.1.18 CE (“bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”). Pero téngase en todo caso presente que la competencia autonómica exclusiva sobre “organización territorial” no es de mero desarrollo legislativo de las bases estatales. Es una competencia exclusiva que *concorre* con (y por tanto tienen su límite en) una competencia básica estatal.

### **2.3.2. Competencia estatal sobre “bases del régimen local”**

15. Ya se ha dicho más arriba que la jurisprudencia constitucional (SSTC 214/1989 y 31/2010) ha avalado una interpretación del artículo 149.1.18 CE conforme a la cual el Estado es competente para regular las “bases del régimen local” o de la “Administración local”. A tenor de esta jurisprudencia es claro que la competencia básica estatal puede condicionar o limitar el ejercicio de las competencias autonómicas sobre “alteración de términos municipales” o sobre “organización territorial”. En lo que sigue se trata, precisamente, de detallar cuál es el posible alcance de la competencia básica estatal en relación con la planta municipal, y su compatibilidad con las competencias autonómicas. Para ello se van a exponer, en primer lugar, cuáles son los límites intrínsecos de la competencia básica estatal; y luego se van a identificar sus límites extrínsecos (los que derivan de su concurrencia con títulos competenciales autonómicos). Se advierte, ya desde el principio, de la complejidad de esta labor hermenéutica, debido fundamentalmente a la diversidad funcional de los títulos competenciales autonómicos. Una vez expuestos en abstracto los límites de la competencia básica estatal sobre “régimen local”, se analizará qué concretas normas para la reforma de la planta municipal tienen cobertura en la competencia estatal.

### 2.3.2.a. Límites intrínsecos de las bases estatales sobre “régimen local”

16. De forma sucinta hay que empezar por recordar que todas las competencias básicas estatales tienen importantes límites intrínsecos. Las bases se definen por su relación o “diálogo” con las normas autonómicas de desarrollo. De ahí deriva la necesaria “autorrestricción” de la norma básica estatal. Se trata de que, como ha señalado de manera reiterada la jurisprudencia constitucional, cada Comunidad Autónoma con competencia de “desarrollo legislativo” disponga de un ámbito para sus propias opciones políticas.<sup>11</sup> De esta manera, el “desarrollo legislativo” no es el mero complemento reglamentario de una Ley, sino la opción político-legislativa de cada Comunidad Autónoma en el marco de una norma básica estatal. La exigencia constitucional de “autorrestricción” estatal se concreta en el criterio jurisprudencial de que las bases estatales se han de expresar, normalmente, a través de normas tendencialmente principiales.

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

---

<sup>11</sup> Jurisprudencia constante desde la STC 32/1981, FJ 5. Entre muchas: SSTC 49/1988, FJ 6; 197/1996, FJ 5.

generales, prohibición de controles administrativos, potestades locales, etc.). Así lo señala expresamente la propia jurisprudencia constitucional en relación con las competencias municipales, al afirmar que “la ley básica estatal (...) si excede de lo necesario para garantizar la institución de la autonomía local habrá invadido competencias comunitarias y será, por ello, inconstitucional”.<sup>12</sup> Al núcleo central de la competencia básica estatal sobre “Administración local” —que se define por la conexión con la garantía constitucional de la autonomía local— acompaña un segundo ámbito material (como el referido a la organización administrativa local) que no guarda conexión directa con la garantía constitucional de autonomía local. En este segundo ámbito material la competencia básica estatal es menos intensa (precisamente por no guardar conexión directa con la garantía constitucional de autonomía local) y, por lo mismo, la posible regulación estatal ha de ser necesariamente muy reducida. En lo que afecta a este estudio, se puede anunciar ya que la ordenación de la planta municipal, en todo lo que no guarde directa relación con la autonomía de los municipios afectados, queda fuera del núcleo central de la competencia básica estatal sobre “régimen local”. Y, en consecuencia, esa posible regulación estatal ha de ser muy limitada y selectiva.

18. También, intentando perfilar los límites de la singular competencia básica estatal sobre “régimen local”, derivada del artículo 149.1.18 CE, hay que afirmar que las bases estatales no pueden en ningún caso absorber la *función ejecutiva* sobre la planta municipal. Esto supone que al Estado no le corresponde en ningún caso determinar la fusión o agregación de concretos municipios. La fusión o agregación de concretos municipios es una decisión ejecutiva siempre ajena a la competencia básica estatal. Este criterio aparece con claridad en la argumentación de la STC 31/2010, que considera competencia propiamente exclusiva de Cataluña “las *decisiones concretas* a través de las cuales la Generalitat determina, crea, modifica y suprime las entidades locales que han de componer dicha organización territorial, sin que

---

<sup>12</sup> STC 214/1989 FJ 4 b). Esta doctrina se reiterará luego en la STC 61/1997, FJ 25, y conducirá directamente a la declaración de inconstitucionalidad de un precepto (el artículo 109.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992) que definía competencias urbanísticas municipales en materia de planeamiento urbanístico general.

ello impida la plena virtualidad de las bases estatales ex art. 149.1.18 CE” (FJ 94). De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el Estado puede —si lo estima necesario— fijar algunos criterios y las garantías procedimentales de los municipios en cualesquiera procesos de reordenación territorial (reducción de la planta municipal). Luego veremos cuál puede ser la densidad normativa de esos criterios. Pero excede de la competencia estatal la *modificación directa* de la planta municipal. Es cierto que en algunas ocasiones el Tribunal Constitucional ha admitido que resoluciones administrativas singulares del Estado cumplan la posición constitucional de bases.<sup>13</sup> Ahora bien, en este punto hay que subrayar que la posibilidad de resoluciones administrativas “básicas” se ha enunciado por el Tribunal Constitucional siempre con carácter *excepcional* y vinculada a condicionantes muy específicos y restrictivos. Se trata, en todos los casos, de resoluciones únicas y aplicables de forma abstracta en toda España. Se trata, esto es, no de múltiples resoluciones administrativas de eficacia territorial limitada, sino de resoluciones con efecto uniforme en toda España. Ciertamente la STC 31/2010 declara que las bases establecidas por reglamento o mediante resoluciones administrativas no constituyen una excepción a una supuesta regla de principio que consideraría excepcionales las bases no establecidas mediante ley (FJ 60), sin embargo debe advertirse que en este mismo fundamento jurídico la sentencia también declara que el establecimiento de bases mediante ley es la forma que mejor se acomoda a la función estructural y homogeneizadora de las bases. Por lo dicho, resulta claro que el Estado no puede imponer directamente el mapa municipal (concretas fusiones o agregaciones de concretos municipios) al amparo de la competencia básica estatal sobre “régimen local”.

19. Dentro de los límites intrínsecos también hay que considerar el *carácter tendencialmente estable de las bases estatales*, enunciado en la jurisprudencia constitucional desde la STC 1/1982, FJ 1. Esta nota caracterizadora de las normas básicas puede tener especial relevancia en una materia, como la configuración de la planta local, que desde 1985 ha sido objeto de una muy limitada regulación estatal: el artículo 13 LBRL. Es claro que el Estado puede

---

<sup>13</sup> Así: SSTC 208/1999, FJ 4; 223/2000, FJ 11.

cambiar sus normas básicas, para albergar nuevos criterios políticos. Y también es claro que las leyes autonómicas contradictorias con nuevas normas básicas quedan desplazadas en su aplicación. Cabe, incluso, que en un momento concreto, y por simple oportunidad política, el Estado amplíe la extensión de su regulación básica respecto de la precedente. Es evidente que una eventual ampliación de las bases estatales afecta al campo propio de la competencia autonómica. Pues lo cierto es que las bases estatales tienen hoy una función delimitadora de las competencias autonómicas de desarrollo. El límite a la expansión de las bases no está en las bases existentes, sino en los límites intrínsecos y extrínsecos de la competencia básica estatal. Ahora bien, aceptado esto, también hay que considerar como *indicio racional de extralimitación estatal* —y por tanto de inconstitucionalidad— un cambio de regulación que no solo incorpore un nuevo criterio político, sino también una *nueva forma de entender el ámbito competencial de cada Comunidad Autónoma*. Una norma básica vigente durante 22 años (como el artículo 13 LBRL) estabiliza el sistema competencial diseñado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Genera, en este sentido, seguridad jurídico-competencial, amparada tanto por el artículo 9.3 CE como por el principio constitucional de autonomía política de las comunidades autónomas (artículo 2 y 137 CE). En consecuencia, aunque el cambio de bases es ciertamente posible (pues nada justifica la petrificación de la política legislativa en un Estado), su hipotético efecto expansivo afecta a la legislación autonómica. Y esta afectación no es constitucionalmente irrelevante. Es cierto que el principio de seguridad jurídica (y su especie, el principio de conservación de la ley) no goza de la fortaleza constitucional suficiente como para impedir una renovación expansiva de las bases estatales. Pero dado que están en juego otros bienes constitucionales, como son la seguridad jurídica (artículo 9.3 CE) y la autonomía política de las nacionalidades y regiones (artículo 2 CE), sí se puede sostener que, al igual que en otros casos donde están en juego principios constitucionales sobre organización territorial, la modificación expansiva de las bases ha de hacerse “con razón suficiente”.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> En este sentido, STC 32/1981, FJ 4. Esta exigencia de “razón suficiente” se formuló en relación con el ámbito funcional de las comunidades autónomas, frente a leyes autonómicas que pretendían su vaciamiento. Salvadas las diferencias de supuestos, lo relevante de esa jurisprudencia es la estructura ponderativa en la que se basa el juicio: la ley (en aquel caso,

### 2.3.2.b. Límites extrínsecos de las bases estatales

20. Como ya se ha explicado antes, la competencia básica estatal sobre “régimen local” no encuentra enfrente una competencia autonómica uniforme sobre “desarrollo legislativo” de las bases estatales, sino, más bien, diversos títulos competenciales, unos exclusivos y otros de desarrollo, sobre “alteración de términos municipales” o sobre “organización territorial”. Esta peculiar situación competencial dota de una especial complejidad a la materia. La lealtad hermenéutica a la Constitución, y a su explícita aceptación de diversidad competencial en los distintos Estatutos de Autonomía,<sup>15</sup> impide menospreciar el tenor literal de la mayoría de los Estatutos de Autonomía y considerar, de forma reduccionista, que la reforma del mapa municipal es un aspecto más del “régimen local”, y que en esa medida todas las comunidades autónomas disponen de una simple competencia de “desarrollo legislativo” de las bases estatales. Resulta más leal con la Constitución —y con los Estatutos de Autonomía— una solución distinta para la asimetría competencial. El punto de partida consiste en reafirmar que, conforme a la jurisprudencia constitucional actual (STC 31/2010, FJ 59), los Estatutos de Autonomía no pueden impedir el pleno despliegue de las competencias estatales. En consecuencia, la existencia de competencias autonómicas “exclusivas” sobre “alteración de términos municipales” o sobre “organización territorial” no impide el ejercicio pleno de la competencia básica estatal sobre “Administración local”, con los importantes límites intrínsecos que ya hemos señalado antes. Ahora bien, sin perjuicio de esto, y a la vista de que algunas comunidades autónomas efectivamente disponen de competencias exclusivas sobre la planta municipal (y otras comunidades solo de competencias “de desarrollo”), una forma óptima de casar la diversidad competencial puede consistir en que el Estado, en ejercicio de su competencia básica ex artículo 149.1.18 CE, establezca dos tipos de normas sobre la planta municipal: unas muy restringidas (y aplicables

---

autonómica) puede modificar el *statu quo* competencial (allí, el de las provincias), pero la existencia de una garantía constitucional (de autonomía local) exige que esa reforma sacrifique lo menos posible (esto es, ponderadamente) el principio de autonomía local. Véanse también las SSTC 214/1989, FJ 13 C), y 109/1998, FJ 2.

<sup>15</sup> Así, a nuestro juicio: SSTC 247/2007, FJ 10, y 31/2010, FJ 57.

a todas las comunidades autónomas), y otras más amplias, solo aplicables a aquellas comunidades autónomas con competencias únicamente de desarrollo legislativo sobre “alteraciones de términos municipales” u “organización territorial”. Veamos.

21. Caben, en primer lugar, unas *bases muy restringidas* que pueden limitar o condicionar selectivamente el ejercicio de todas las competencias autonómicas —tanto exclusivas como de desarrollo— sobre “alteraciones de términos municipales” y sobre “organización territorial”. Esas bases estatales incidirían simétricamente sobre todas las competencias autonómicas, pero no convertirían la regulación autonómica en el *desarrollo* de la legislación estatal. En otros términos, la política territorial sería autonómica, aunque encontraría su límite en normas básicas estatales. En aquellas comunidades con competencia exclusiva sobre “alteraciones de términos municipales” u “organización territorial”, la competencia básica estatal entraría en relación de concurrencia con la competencia autonómica. Esta concurrencia de una competencia básica estatal con una competencia exclusiva autonómica, es frecuente en la jurisprudencia, y no ha llevado a la reducción de la competencia autonómica al mero “desarrollo legislativo”. Más bien, la articulación competencial ha consistido en considerar la plenitud de la competencia autonómica exclusiva, y reconocer, simultáneamente, que las bases estatales pueden “incidir limitadamente” sobre la competencia autonómica.<sup>16</sup>

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

centrada en el núcleo central de su materia competencial (la garantía de la autonomía local).

### *2.3.2.c. Alcance de una posible intervención estatal en la reforma de la planta municipal*

23. Conforme a lo expuesto, la competencia básica estatal sobre “régimen jurídico de la Administración local” (artículo 149.1.18 CE) permite una intervención estatal muy limitada cuando su regulación pretende ser de aplicación en toda España, esto es, tanto en las comunidades autónomas con competencia exclusiva sobre “alteraciones de términos municipales” y “organización territorial” como en las comunidades con competencia de desarrollo legislativo sobre las mismas materias.

24. Hasta hoy, la LBRL ofrece una opción política clara del Estado en relación con la planta municipal: *protección de los municipios* en los procedimientos que les afectan y *contención* del número de municipios. Esto se manifiesta en tres tipos de normas básicas, las tres en el artículo 13 LBRL. Está, de un lado, la norma que garantiza la audiencia de los municipios afectados y un dictamen consultivo en todos los procedimientos de creación o supresión municipales (artículo 13.1 LBRL). Está, en segundo lugar, la norma que trata de evitar las segregaciones municipales (artículo 13.2 LBRL); y está, por último, la norma que autoriza al Estado a promover la fusión de municipios, sin más precisiones (artículo 13.3 LBRL). Hasta aquí llega la regulación básica del Estado. Se observa que la opción legislativa estatal se halla más centrada en la garantía de la *autonomía local* y en la *no ampliación del número de municipios* (para lo que da reglas concretas) que en la reducción del mapa municipal (para lo que solo ofrece una norma principal). Una regulación como la descrita puede, conforme a la actual jurisprudencia constitucional, encajar en la competencia básica estatal sobre régimen local. Las garantías de audiencia e informe consultivo previo (artículo 13.1 LBRL) se inscriben en el núcleo principal de la competencia estatal (la garantía de la autonomía local). También el artículo 13.2 LBRL, que fija criterios restrictivos para las posibles segregaciones,

---

<sup>16</sup> SSTC 61/1997, FJ 6 b); 164/2001, FJ 4; 223/2000, FJ 4, entre otras.

conecta directamente con el núcleo central de la competencia básica estatal, toda vez que pretende asegurar la viabilidad funcional de los nuevos municipios (y por tanto su autonomía real) y proteger a los municipios existentes frente a posibles desgajes de partes de su término municipal. Por último, el artículo 13.3 LBRL, a decir del Tribunal Constitucional, también tiene conexión de sentido con la autonomía local, por lo que estaríamos asimismo dentro del núcleo central de la competencia estatal (sobre esto se volverá más adelante). Ninguna duda hay de que el Estado podría modificar la regulación básica del artículo 13 LBRL, pero, como ya se dijo antes, si las nuevas bases se expanden sobre ámbitos hasta ahora regulados por las comunidades autónomas, las nuevas bases estatales deben contar con “razón suficiente”. Esto es tanto como una llamada al rigor en la *justificación económica o de eficiencia* que justifique la nueva regulación sobre fusiones o agregaciones de municipios.

25. Vista la posibilidad de que el Estado modifique la regulación básica estatal del artículo 13 LBRL, aun con la necesidad de que esa reforma sea siempre “con razón suficiente”, hay que considerar qué concretas formas de reducción de la planta municipal pueden quedar amparadas por la competencia estatal sobre “bases del régimen jurídico de la Administración local” (artículo 149.1.18 CE) sin sacrificar desproporcionadamente las competencias autonómicas exclusivas sobre “alteración de términos municipales” u “organización territorial”. En lo que sigue vamos a distinguir entre la reducción de la planta municipal en forma imperativa y otra voluntaria-incentivada.

26. Empecemos por la reducción imperativa de la planta municipal. Como ya se ha dicho más arriba, la competencia básica estatal ex artículo 149.1.18 CE en relación con la planta municipal es limitada. Tanto por su delimitación intrínseca (que identifica como núcleo fundamental de la competencia la garantía de la autonomía local) como por la necesaria cohesión de la competencia básica estatal con las competencias autonómicas (frecuentemente exclusivas) sobre “alteraciones de términos municipales” o sobre “organización territorial”. Pues bien, el carácter limitado de la competencia básica estatal se expresa con especial claridad en relación con las fusiones imperativas. Tanto porque en

general las políticas de fusión no guardan relación directa con el núcleo central de la competencia estatal (la garantía de la autonomía local), como por la concurrencia de competencias especiales y exclusivas autonómicas (sobre “alteraciones de términos municipales” y sobre “organización territorial”) Al punto de que, como en seguida se verá, tales fusiones quedan casi por entero fuera de la competencia estatal. Esta idea de principio se desglosa a continuación en relación con las formas concretas (e hipotéticas) de fusión imperativa:

a) En primer lugar, hay que descartar que el Estado pueda *determinar directamente* los concretos municipios fusionados o agregados. Es esta una decisión intrínsecamente ejecutiva que no tiene amparo en la competencia básica estatal (STC 31/2010, FJ 94). Una hipotética relación legal de municipios fusionados o agregados supondría el vaciamiento de la competencia ejecutiva autonómica sobre organización territorial o régimen local. Y aunque, como ya se ha dicho, es cierto que en ocasiones la jurisprudencia ha considerado la licitud de, incluso, resoluciones administrativas “básicas” (lo que haría pensar que quien dispone de una competencia básica puede bloquear la competencia ejecutiva autonómica), lo cierto es que esa autorización ha sido excepcional y siempre limitada a resoluciones de aplicación uniforme en toda España (este es precisamente el sentido de su homologación a una base normativa). En el caso que nos ocupa, el de las fusiones o agregaciones imperativas, no hay ninguna razón que justifique la neutralización de la competencia ejecutiva autonómica. Téngase en cuenta que, en relación con la organización territorial, la competencia ejecutiva autonómica únicamente consiste en la adopción de decisiones concretas de segregación, fusión o agregación. En consecuencia, una eventual reducción de la planta local directamente en la ley supondría privar a la Comunidad Autónoma de la única manifestación relevante de su competencia ejecutiva. Un vaciamiento de estas características no tiene amparo en la jurisprudencia constitucional.

b) En segundo lugar, tampoco es posible que el Estado, al amparo de su competencia básica sobre “régimen jurídico de la Administración local” (artículo

149.1.18 CE), establezca directamente *uno o varios criterios inmediatos y determinados de supresión de municipios*. Un criterio directo y terminante en la ley vaciaría casi por completo tanto la competencia autonómica legislativa (exclusiva o “de desarrollo”) como la competencia autonómica ejecutiva. En efecto, la fijación de un criterio concreto y terminante de supresión imperativa en la Ley básica estatal supondría que el desarrollo legislativo autonómico solo podría ser ya procedimental u organizativo, no político. En tal caso, las comunidades autónomas no podrían desarrollar la planta municipal de su territorio, se limitarían a reglamentar la definición de la planta municipal acordada por el Estado. A falta de un ámbito para la opción política territorial de cada Comunidad Autónoma, la regulación estatal contendría un sacrificio desproporcionado (y con ello inconstitucional) de las competencias autonómicas.

c) Se puede considerar, como hipótesis, la posibilidad de que la Ley básica estatal no fije un criterio de supresión inmediato, concreto y cerrado. Sino que fije, más bien, un *criterio abierto* o, también, un criterio cerrado pero *susceptible de excepciones*. Es dudoso que la competencia estatal sobre “régimen local”, cuyo eje fundamental es la garantía de la autonomía local, pueda amparar criterios normativos concretos sobre fusiones o agregaciones. Pues los hipotéticos criterios estatales de fusión tendrían por objeto la configuración de la planta municipal, más que la garantía de la autonomía municipal. En la hipótesis de que el Estado pueda establecer criterios directos de fusión municipal, solo serían aceptables en la medida en que respetaran suficientemente la competencia autonómica exclusiva sobre “alteración de términos municipales” o sobre “organización territorial”. Esto exige que el enunciado de los criterios sea muy abierto o con amplio poder de excepción para las comunidades autónomas. Piénsese en una norma como la siguiente: “en cada Comunidad Autónoma se fusionarán o agregarán los municipios con población inferior a 5.000 habitantes, salvo en los supuestos objetivos que defina cada Comunidad”. Una posibilidad como la enunciada incluye una opción estatal directa y una posibilidad de excepción autonómica. La posibilidad de excepción autonómica es lo suficientemente amplia como para que sea reconocible una política de planta municipal propia en cada

Comunidad. Y por otro lado, la regulación autonómica está parcialmente condicionada, porque solo puede eludir la supresión de unos municipios concretos si la ley fija concretas causas de excepción a la regla general. Con estas precisiones sería aceptable, pues, que el Estado fijase criterios generales para promover la fusión de municipios en todas las comunidades autónomas.

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

27. La segunda forma de hipotética intervención estatal en la planta municipal consiste en incentivar o fomentar la *fusión voluntaria* de municipios. La jurisprudencia constitucional actual, expresada en la STC 214/1989, FJ 9, ha admitido que el Estado puede fomentar la fusión de municipios (al menos en la forma muy limitada en que actualmente hace el artículo 13.3 LBRL). De acuerdo con esta sentencia, son posibles tanto las medidas de fomento de las fusiones dirigidas a los propios municipios, como las dirigidas a las comunidades autónomas (para estimular políticas autonómicas de fusiones). Esta jurisprudencia expresa con claridad el carácter “bifronte” de los municipios, que según la propia STC 214/1989 se relacionan directamente tanto con el Estado como con sus comunidades autónomas. En su argumentación, el Tribunal considera que la promoción de las fusiones municipales está en conexión con la garantía constitucional de autonomía local (artículos 137 y 140 CE). A nuestro juicio, no está ni mucho menos claro dónde está la conexión entre la autonomía local y una política en sí misma destinada

a promover la desaparición de municipios. De hecho, en la jurisprudencia constitucional de otros países (así, en especial, en la jurisprudencia de los tribunales constitucionales de los *Länder* alemanes), la autonomía local ha actuado siempre como límite a las políticas de fusión, no como su fundamento. Dicho esto, en la jurisprudencia española actual es innegable que una hipotética política estatal de fusiones cae en el núcleo central de la competencia básica estatal sobre “régimen local”. Sin perjuicio de esto, el propio Tribunal Constitucional reconoce en la misma STC 214/1989 que la competencia básica estatal colinda y tiene su límite en las competencias autonómicas sobre “alteración de términos municipales”, de ahí que expresamente recuerde que, en última instancia, “al órgano autonómico competente corresponderá decretar [las fusiones], de acuerdo con la regulación de la propia Comunidad...” (FJ 9). Dicho esto veamos ahora más en detalle cuáles son los límites externos de la facultad estatal de promocionar la fusión voluntaria de municipios. Estos límites resultan de la concurrencia de la competencia básica estatal con las competencias autonómicas — frecuentemente exclusivas— sobre “alteración de términos municipales” y “organización territorial”.

a) El incentivo económico de las fusiones o agregaciones municipales sin duda que afecta a la política territorial de cada Comunidad Autónoma; no solo a su planta local, sino también, incluso, a la estructura de la Administración autonómica periférica. Esta “afección” sugiere la necesidad de que el fomento de las fusiones o agregaciones no impida una política territorial propia de cada Comunidad Autónoma. Este equilibrio queda asegurado si se tiene en cuenta que un eventual “plan estatal de incentivos” en ningún caso puede suplantar la competencia autonómica para fijar criterios normativos para las fusiones o agregaciones, y la competencia ejecutiva para acordar cada concreta supresión y creación de municipios. Esto es: si bien el Estado puede incentivar la fusión de municipios (mediante medidas económicas o ayudas técnicas), *cada concreta fusión ha de acordarse por cada Comunidad Autónoma* conforme a los posibles criterios básicos estatales y los criterios de organización territorial de cada Comunidad.

b) En segundo lugar, en la hipótesis de que el incentivo de las fusiones se concrete en beneficios económicos o subvenciones a los municipios fusionados, hay que tomar en consideración la doctrina constitucional sobre la financiación estatal de tareas ajenas. Tal y como tiene reiteradamente declarado el Tribunal Constitucional, el poder de gasto no es una competencia en sí mismo, sino un instrumento para el ejercicio de competencias propias. Por eso, en principio el Estado solo puede subvencionar proyectos o tareas encuadrables en sus títulos competenciales. Cuanto más intensa sea la competencia estatal, también mayor será el poder de subvención de concretos proyectos o tareas (por todas: STC 13/1992, FJ 7). En el caso de la planta municipal el Estado dispone de una competencia únicamente básica (artículo 149.1.18 CE) y además intrínsecamente limitada. A partir de un título competencial básico y limitado es constitucionalmente posible, en principio, que el Estado ofrezca ayudas o subvenciones como medida de fomento de las fusiones o agregaciones voluntarias de municipios. Pero dado lo limitado de la competencia ex artículo 149.1.18 CE, y siguiendo las pautas de la STC 13/1992, FJ 8 b), el Estado solo puede “consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos generales, especificando su destino hasta donde alcance su competencia y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento (...) pero siempre que deje un margen a las comunidades autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y completar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas”. Y junto a esto, “la gestión de estos fondos corresponde a las comunidades autónomas...”. Es cierto que, excepcionalmente, la STC 13/1992, FJ 8 d), también prevé que en algunos casos, incluso estando presente una competencia autonómica exclusiva, el Estado puede centralizar la gestión de las subvenciones. Mas esto solo es posible cuando “resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional...”. Dicho esto, no resulta fácil de entrada identificar una razón objetiva que haga “imprescindible” la gestión centralizada de las ayudas estatales. En consecuencia, lo constitucionalmente adecuado será el hipotético fomento de las fusiones por el Estado únicamente mediante criterios objetivos abiertos, generales y

compatibles con excepciones territoriales, a lo que ha de seguir la concreción o integración de esos criterios mediante leyes autonómicas y, finalmente, la gestión territorializada (autonómica) de todas las subvenciones en cada Comunidad.

### **2.3.3. Competencia estatal sobre “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”**

28. En el contexto actual, las propuestas de reducción de la planta municipal se justifican por razones económicas: el exceso de gasto público que la extensa planta municipal supuestamente proyecta sobre los presupuestos públicos. Esto podría hacer pensar en una activación de la competencia estatal sobre “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (artículo 149.1.13 CE). Hasta hoy, la jurisprudencia constitucional ha aceptado una comprensión horizontalmente amplia de este complejo título competencial estatal, casi sinónimo de “bases de la economía”. Ahora bien, también de la propia jurisprudencia resultan numerosas cautelas que tratan de evitar que un título transversal y potencialmente muy expansivo acabe por dejar sin sentido los listados estatutarios de competencias. Por un lado, de la jurisprudencia constitucional resulta que el objeto característico de esta materia es la actividad económica privada (STC 1/1982, FJ 1), y no por tanto el ahorro en el gasto público. Además, la jurisprudencia constitucional ha considerado que, con carácter general, el título competencial del artículo 149.1.13 CE no puede actuar en materias definidas y precisas que los Estatutos de Autonomía han atribuido expresamente a la competencia autonómica. Es el caso, por ejemplo, de urbanismo: sin negar que la actividad urbanística tiene gran relevancia para la economía general, la existencia de un título competencial exclusivo de todas las comunidades autónomas (urbanismo) impide que el Estado apruebe leyes sobre urbanismo y régimen del suelo, ni siquiera con el objetivo declarado de conseguir avivar la actividad económica en el sector urbanístico.<sup>17</sup> Si bien no

---

<sup>17</sup> STC 61/1997, FFJJ 24 d) y 36, y STC 164/2001, FJ 9.

faltan ejemplos de una interpretación extensiva de la competencia estatal ex artículo 149.1.13.<sup>18</sup>

29. Por lo que se refiere a la planta municipal, fácilmente se puede considerar que la competencia estatal ex artículo 149.1.13 CE no puede justificar una política estatal de reducción, fusión o agregación de municipios. Aun aceptando la hipótesis de que el número de municipios (sobre todo, de pequeños municipios) pudiera ser económicamente insostenible, no se dan los elementos mínimos para que el artículo 149.1.13 dé cobertura a una eventual reforma de la planta municipal. De un lado, no estamos aquí ante ninguna actividad económica que pueda ser objeto de “planificación” o intervención estatal. De otro lado, la planta municipal es una materia claramente encuadrada en las competencias autonómicas sobre “alteración de términos municipales”, “organización territorial”, y —a lo sumo— en la competencia básica estatal sobre “régimen local”. En consecuencia, existiendo un encuadre competencial preciso para la ordenación del mapa municipal, no tiene cabida la invocación de un título competencial genérico y transversal como es el de “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”. Esta respuesta categórica vale por igual para cualquier forma de reducción de la planta municipal: tanto para la que hemos denominado “imperativa” como para la “reducción voluntaria-incentivada”.

#### **2.3.4. Competencia básica estatal sobre “régimen de la financiación local”**

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

---

<sup>18</sup> Así, en materia de vivienda de protección pública (STC 152/1988, FJ 4); o en promoción del turismo (STC 75/1989, FJ 3).

la planta municipal puede dar el título competencial sobre Hacienda general. Ahora nos vamos a centrar en las competencias sobre “régimen financiero municipal” ordenadas por el artículo 149.1.18 CE.

31. La competencia básica estatal sobre “régimen financiero local” no guarda ninguna relación directa con lo que hemos llamado “reducción imperativa” del mapa municipal. Simplemente, porque la supresión o agregación obligatoria de municipios nada dice sobre la financiación municipal, sino, a lo sumo, sobre el gasto público global. Distinta puede ser la consideración de la aquí llamada “reducción voluntaria incentivada” de municipios. Lo que se plantea entonces es la posibilidad de que el Estado ofrezca una financiación de estímulo a municipios que voluntariamente se fusionen o agreguen a otros de mayor escala. Hay que plantear que esta posibilidad no se plasmaría en una previsión de transferencia financiera selectiva en una Ley anual de presupuestos (pues una simple transferencia anual difícilmente puede ser incentivo de una decisión voluntaria de tal trascendencia como la desaparición misma de un municipio). El modelo de norma incentivadora sería una previsión expresa de financiación reforzada para todos los municipios a partir de un determinado segmento de población; o, combinado con esto, una fórmula de financiación específica y favorecida para los municipios que resulten de la fusión o agregación de otros existentes, siempre que de tales operaciones se alcance un determinado nivel de población.

### **2.3.5. Hacienda general**

32. La competencia estatal exclusiva sobre “Hacienda general” (artículo 149.1.14 CE) tiene un amplio alcance en relación con el sistema de ingresos municipales. Tal y como tiene reiterado la jurisprudencia constitucional, el Estado puede aprobar normas para los ayuntamientos “cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el art. 142 CE, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocida en los arts. 137, 140 y 141

CE”.<sup>19</sup> Toca ahora comprobar en qué medida este título competencial puede amparar una regulación estatal que incentive económicamente las fusiones o agregaciones. Dos supuestos se van a contemplar diferenciadamente: el otorgamiento de subvenciones específicas para fomentar las fusiones; y la creación de un sistema de financiación favorecido para los municipios que se fusionen.

33. Consideremos, en primer lugar, la posibilidad de subvenciones o beneficios económicos específicos para los municipios que efectivamente se fusionen. Ejemplos de esta forma de fomento de las fusiones se encuentran en la legislación autonómica.<sup>20</sup> Esta forma de incentivo económico de las fusiones no está amparada por la competencia estatal ex artículo 149.1.14 CE. Hay que recordar, en primer lugar, que la jurisprudencia ha considerado que la competencia exclusiva estatal sobre “Hacienda general” debe ser interpretada de forma estricta en materia local, para evitar así un posible vaciamiento de la competencia autonómica sobre “régimen local” (STC 233/1999, FJ 4). Dicho esto, dos son los argumentos para excluir las subvenciones de promoción de las fusiones respecto de la materia competencial “Hacienda general”. En primer lugar, la competencia estatal sobre Haciendas locales (ex artículo 149.1.14 CE) tiene como fin característico la “salvaguarda de la suficiencia financiera” de las entidades locales. La expresión cabal de esta competencia es el sistema completo de ingresos municipales (tributarios y transferencias) contenido en los artículos 56 y ss. de la Ley de Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004). Pero allí donde la financiación municipal no tiene por objeto la suficiencia financiera —sino la consecución de objetivos políticos del Estado— ya no es invocable el título competencial del artículo 149.1.18 CE. No caben en la competencia estatal las posibles subvenciones cuyo fin no sea la “suficiencia financiera”, sino la promoción de las fusiones voluntarias.

---

<sup>19</sup> SSTC 96/1990, FJ 7; 237/1990, FJ 6; 331/1992, FFJJ 2 y 3; 171/1996, FJ 5; 233/1999, FJ 4.

<sup>20</sup> Así, artículo 2 s) del Decreto aragonés 81/1988, de 24 de mayo: “Las incorporaciones y fusiones de municipios gozarán de los siguientes beneficios: a) Una cuota de fusión o incorporación que se satisfará por cada uno de los municipios originarios y cuya cuantía para los expedientes que se promuevan en 1988 será no inferior a cinco millones ni superior a diez millones de pesetas, atendiendo para determinación concreta el número de habitantes, territorio y demás circunstancias de cada caso...”.

34. También hay que considerar, en segundo lugar, un posible sistema especial de financiación para los municipios que se fusionen o agreguen. En la actualidad, los artículos 111 y 112 de la Ley de Haciendas Locales establecen un sistema especial de financiación para las capitales de provincia y de comunidades autónomas y para los municipios de más de 75.000 habitantes. Consiste este sistema especial en una pequeña participación en los rendimientos de varios impuestos estatales. A partir de este precedente se podría considerar la posibilidad de que el Estado estableciera una financiación especial para los municipios que accedan a fusionarse. Esta financiación especial es posible siempre y cuando no se articule a partir del hecho mismo de la fusión, sino tomando en consideración las características objetivas de los municipios resultantes de la fusión. Pues, tal y como ya se ha dicho, una ayuda financiera específica y directa para promover la fusión municipal es política territorial (no simple garantía de la “suficiencia financiera” municipal), por lo que no es reconducible a la competencia estatal sobre “Hacienda general” (artículo 149.1.14 CE). Sí es competencialmente posible, en cambio, que el Estado establezca una financiación especial y favorecida de municipios con ciertas *características objetivas* (como un mínimo de población) que se dan en algunos municipios, y a las que otros pueden acceder por fusión o agregación.

## 2.4. El mapa comarcal

---

35. En sus *versiones originarias*, varios Estatutos de Autonomía previeron expresamente la posible existencia de entidades territoriales distintas de los municipios y las provincias. Estas previsiones respondían a la expresa previsión del artículo 152.3 CE. En todos los casos, la creación de esas entidades locales, comarcas o entidades metropolitanas, quedaba reservada a cada Comunidad Autónoma, unas veces como competencia exclusiva expresa,<sup>21</sup> otras veces mediante una reserva de ley a favor de la

---

<sup>21</sup> Artículos 27.2 y 40 EAG; artículo 9.1, en relación con el artículo 5 EALR; artículo 11 a), en relación con el artículo 3.1 EARM.

correspondiente Asamblea legislativa autonómica,<sup>22</sup> y finalmente, en algunos casos, aunque solo se mencionaba la posible existencia de comarcas y áreas metropolitanas, implícitamente estaba claro —por la simple interpretación estatutaria conforme al artículo 152.3 CE— que su creación correspondía a la Comunidad Autónoma.<sup>23</sup> De todas las comunidades autónomas, solo dos han desarrollado plenamente su competencia para la creación de comarcas: Aragón y Cataluña. La Comunidad de Castilla y León ha creado únicamente la comarca de El Bierzo. Sobre esta situación de partida, las *reformas estatutarias a partir de 2006* han consolidado la competencia autonómica exclusiva sobre la planta comarcal o supramunicipal.<sup>24</sup>

36. La competencia exclusiva autonómica sobre la planta comarcal o supramunicipal no ha impedido cierta incidencia reguladora del Estado sobre el régimen jurídico de las comarcas (aunque no sobre su planta). La competencia estatal sobre “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas” (artículo 149.1.18 CE) ha sido interpretada en el sentido de permitir al Estado incidir sobre todas las entidades locales, y entre ellas también se cuentan las comarcas. De hecho, el Estado ya dictó algunas (pocas) normas básicas sobre las entidades locales distintas de los municipios y provincias: los artículos 3.2 b) y 42 LBRL para las comarcas, y los artículos 3.2 c) y 43 LBRL para las áreas metropolitanas. Ahora bien, según declaró primero la STC 179/1985, FJ 2, y luego la STC 214/1989, FJ 4, la competencia estatal básica sobre las entidades locales internas de cada Comunidad (como las comarcas) es especialmente reducida. Según la STC 214/1989 las comarcas (entre otras) son “entidades con un fuerte grado de “interiorización” autonómica”, y esto actúa como límite directo a la competencia básica estatal ex artículo 149.1.18 CE. Esta interiorización es manifiesta ya en el propio artículo 152.3 CE. Habría que considerar, entonces, que rigen aquí no solo los límites intrínsecos ya mencionados más arriba en relación con los municipios, sino, incluso, un límite

---

<sup>22</sup> Artículo 5.1 y 3 EAC; artículo 5 EAA; artículo 36 EACant; artículo 46.1 EACV; artículo 5 EAAr; artículo 29.2 EAC-LM; artículo 2.2 EAExt; artículo 3.3 EAM; artículo 19.3 EACyL.

<sup>23</sup> Así: artículo 6.1 y 3 EAAst.

<sup>24</sup> Artículos 90, 92, y 151 a) y b) EAC; artículos 59, 89.1 y 97 EAA; artículos 5 y 71.6 EAAr; artículos 43, 46 y 70.1.4 EACyL; artículos 9.3, 57 y 58 EAExt.

intrínseco aún más cualificado, el que resulta de la consideración de las comarcas como entidades locales “internas” de cada Comunidad Autónoma.

37. Así pues, dada la “interiorización” autonómica y el muy limitado alcance de la competencia estatal *ex artículo 149.1.18* en relación con las comarcas, habría que afirmar que *el Estado no puede actuar sobre la planta comarcal* de ninguna Comunidad. A lo sumo puede establecer, tal y como dispone el actual artículo 42.2 LBRL, algunos límites negativos en la facultad de configuración de la planta comarcal, con el objetivo de garantizar los intereses de los municipios susceptibles de agrupación en una comarca (STC 214/1989, FJ 13 c). En consecuencia, el Estado no dispone de competencia alguna *ex artículo 149.1.18 CE* para definir el mapa comarcal de una Comunidad Autónoma, y por tanto para imponer una supresión parcial o total de comarcas. Tampoco es competente en absoluto para fomentar o incentivar económicamente tal supresión total o parcial. Sentado esto, y trayendo aquí la argumentación expuesta más arriba en relación con la planta municipal, también hay que negar que las competencias estatales sobre “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (artículo 149.1.13 CE) o sobre “Hacienda general” (artículo 149.1.14 CE) permitan al Estado condicionar de forma alguna la competencia exclusiva autonómica sobre la planta comarcal. En suma, el posible mapa comarcal es en todo caso una opción de política territorial reservada por los Estatutos a la propia Comunidad Autónoma. El Estado, al amparo del artículo 149.1.18 CE, podrá incidir —muy limitadamente— sobre el régimen jurídico de las comarcas efectivamente creadas (y solo en la medida en que tales comarcas se configuren en la legislación autonómica como entidades locales), pero en forma alguna podrá condicionar la propia existencia de las comarcas.

## 2.5. La planta provincial

---

38. Aunque el último inciso del artículo 141.1 CE pudiera admitir, en hipótesis, diversas interpretaciones, lo cierto es que la STC 31/2010, FJ 41, parece haber zanjado por el momento la cuestión de quién establece la planta provincial: la

última palabra sobre “cualquier alteración de los límites provinciales” y, más en general, sobre la creación, modificación y supresión de las provincias en tanto que entes locales, sea cual sea su denominación, corresponde al Estado. El legislador estatal podría, también en hipótesis, permitir algún tipo de participación de las comunidades autónomas en la toma de esas decisiones — más allá de la iniciativa legislativa de las comunidades ante las Cortes Generales—. Pero, en la actualidad, de acuerdo con la doctrina constitucional, la determinación de la planta provincial es una competencia cuya titularidad corresponde al Estado.

39. Lo que cabe plantearse ahora, es en qué medida cada Comunidad Autónoma puede configurar el régimen organizativo y de funcionamiento de sus provincias para hacerlas compatibles con su propia política territorial (de “alteraciones de términos municipales”, o de “organización territorial”). Esto es, visto que ninguna Comunidad Autónoma puede actuar por sí sola sobre el mapa provincial, aún queda por aclarar en qué medida cada Comunidad Autónoma puede actuar sobre el régimen organizativo y de funcionamiento de sus provincias, a fin de hacerlas compatibles con la planta municipal y comarcal propia de la Comunidad. Esto exige tomar en consideración el alcance real de la garantía institucional de la autonomía local (artículo 137 CE) y el alcance de la competencia estatal sobre “régimen provincial”.

40. En cuanto a lo primero, la jurisprudencia constitucional ya ha advertido que la garantía constitucional de autonomía provincial no es propiamente homologable a la garantía de autonomía municipal. Ya en la STC 32/1981, sobre las diputaciones catalanas, el Tribunal Constitucional afirmaba que la previsión constitucional de las comunidades autónomas reclamaba importantes modificaciones en el régimen jurídico de las provincias, por lo que la garantía constitucional de autonomía provincial había de interpretarse de forma flexible (FJ 3). De conformidad con esta línea argumental, la jurisprudencia constitucional ha precisado posteriormente que la garantía institucional de la provincia solo ha impuesto la reconocibilidad de las funciones de cooperación y asistencia a los municipios como núcleo funcional necesario de

las provincias.<sup>25</sup> Esto es, de las diversas tareas provinciales conforme al artículo 36 LBRL, la Constitución solo habría garantizado con rango constitucional la función de “asistencia y cooperación”. Esta garantía, si bien se lee, no actúa solo respecto de las comunidades autónomas, que no pueden condicionar plenamente (aunque sí parcialmente)<sup>26</sup> el destino de los recursos económicos provinciales, sino también respecto del Estado, que está obligado a dotar de suficiencia económica a las provincias no solo como exigencia del artículo 142 CE, sino también como exigencia derivada de la función asistencial característica de las provincias.

41. En segundo lugar, la jurisprudencia constitucional —desde la STC 32/1981 hasta la STC 31/2010, FJ 41— deja claro que el Estado es competente (ex artículo 149.1.18 CE) para regular las *bases del régimen jurídico provincial*. De lo que se trata ahora es de precisar cuál es el alcance necesario de esa competencia.

a) En primer lugar, y como ya se dijo más arriba en relación con los municipios, la STC 214/1989, sobre la LBRL, definió la competencia básica estatal sobre régimen local poniendo en conexión el título competencial del artículo 149.1.18 CE con la garantía constitucional de autonomía local (artículo 137 CE). Afirmaba la STC 214/1989 que la garantía institucional “modula” el alcance de la competencia básica estatal (FJ 1). De esta doctrina constitucional, no cuestionada hasta hoy, se pueden extraer dos conclusiones iniciales.

aa) La primera conclusión es que el núcleo central de la competencia básica estatal sobre régimen está precisamente en la garantía de la *autonomía provincial*. Esto es, el cometido fundamental del Estado, en el ejercicio de su competencia ex artículo 149.1.18 CE, es desarrollar y garantizar la autonomía provincial que establece el artículo 137 CE. Esto no excluye radicalmente la competencia estatal de aquellos otros aspectos del régimen provincial que no guardan conexión directa con la autonomía provincial, como la organización interna (central y sobre el territorio) de cada provincia. Pero en estos otros

---

<sup>25</sup> STC 109/1998, FJ 2.

aspectos del régimen provincial —no relacionados directamente con la autonomía provincial— la competencia estatal es mucho más limitada. En consecuencia, la organización administrativa y territorial de cada provincia es, fundamentalmente, cuestión de cada Comunidad Autónoma. Desde luego, de las comunidades autónomas con competencia compartida sobre régimen local; y con más intensidad aún de las comunidades autónomas con competencia exclusiva sobre “organización territorial”.

bb) En segundo lugar, dado que la garantía constitucional de autonomía provincial se concreta en las funciones de asistencia y cooperación con los municipios, también habría que concluir que lo que corresponde a la competencia básica estatal es precisamente el régimen de asistencia municipal, y no otras funciones materiales o sectoriales (que normalmente se corresponden con materias competenciales autonómicas).

b) En segundo lugar, la competencia básica estatal sobre régimen local concurre hoy, en varias comunidades autónomas, con competencias exclusivas sobre “organización territorial”. Estas competencias autonómicas, aunque no permiten la definición de la planta provincial —por estar reservada al Estado por el artículo 141.2 CE, según ha interpretado este precepto la STC 31/2010— sí exigen una interpretación estricta de la competencia estatal sobre bases del régimen provincial. Recuérdese que aunque la STC 31/2010 niega categóricamente que los Estatutos puedan definir las competencias estatales, sí permite que los Estatutos contribuyan a “perfilar el ámbito de normación y poder propio del Estado” (FJ 4). En este sentido, aunque la competencia básica estatal sobre la Administración provincial no procede de los Estatutos de Autonomía —sino del artículo 149.1.18 CE—, la existencia de una nueva competencia exclusiva autonómica sobre “organización territorial” lógicamente exige una lectura compatible de la competencia básica estatal.

42. En este estado de cosas, y visto el alcance limitado de la competencia básica estatal sobre las provincias, caben dos formas de acomodación del régimen jurídico provincial a la competencia —normalmente exclusiva— sobre

---

<sup>26</sup> SSTC 27/1987, FJ 8; 48/2008, FJ 11.

la planta municipal y comarcal o, incluso, sobre el conjunto de la “organización territorial”. La primera forma pasa por que la LBRL limite la regulación provincial a los aspectos centrales de la asistencia y cooperación con los municipios y permita un mayor campo de regulación para cada Comunidad Autónoma. De esta forma, cada Comunidad podría diseñar un régimen organizativo y funcional provincial acorde con su propia planta municipal o comarcal. Esta opción legislativa estatal bien podría hacerse en relación con todas las comunidades autónomas o, selectivamente, en relación con aquellas que tienen atribuida competencia exclusiva sobre “organización territorial”. Por lo demás, esta posibilidad no sería en sí misma una novedad. Pues ya en la actualidad la LBRL ha singularizado el régimen provincial general para los territorios históricos vascos (Disposición Adicional 1.ª LBRL) y para las dos “mancomunidades provinciales” canarias (artículo 41.2 LBRL).

43. Incluso sin necesidad de una reforma de la LBRL es posible que las comunidades autónomas —fundamentalmente, las que han asumido la competencia exclusiva sobre “organización territorial”— diseñen un régimen provincial propio y singular. Esto es posible mediante una interpretación abierta y flexible de la LBRL, compatible con la competencia autonómica general sobre el conjunto de la planta local (“organización territorial”) o, al menos, con la competencia autonómica sobre la planta municipal y comarcal. Esto se refiere, fundamentalmente, a la organización interna de las provincias. Es posible, en este sentido, que en una Comunidad Autónoma las provincias se configuren con estructura descentralizada o desconcentrada. La competencia autonómica para una eventual reducción del mapa municipal (competencia sobre “alteración de términos municipales” o sobre “organización territorial”) necesariamente presume la competencia para modificar la organización y el funcionamiento provinciales, a fin de hacer a la provincia compatible con el mapa municipal de cada Comunidad. Téngase en cuenta que la función esencial de la provincia (garantizada incluso por la Constitución) es la asistencia a los municipios. Por eso, si se reduce el mapa municipal, o si se sustituyen algunos municipios por comarcas, lógicamente ha de redefinirse la presencia y funciones de la Diputación Provincial en su territorio. Esto puede llevar a alterar profundamente el régimen actual de asistencia municipal,

pasando de la financiación por proyectos presentados por los municipios (como hasta hoy) a la asignación de cuotas financieras a favor de los municipios que resulten de un programa autonómico de fusiones. De la misma manera, una Comunidad Autónoma puede disponer la estructura comarcal de sus provincias, de manera que el grueso de función de asistencia municipal se realice desde las comarcas integradas en la provincia. En este caso, los órganos centrales de la provincia podrían limitarse a funciones estratégicas (aprobación del presupuesto provincial, luego gestionado a escala comarcal) y a servicios de escala económica superior a la comarcal.

44. Ya hemos dicho que una forma de conseguir la cohesión del régimen provincial con la planta municipal de cada Comunidad Autónoma puede consistir en una reforma de la LBRL, que limite la regulación provincial a los aspectos centrales de la asistencia y cooperación con los municipios, y permita un mayor campo de regulación funcional y organizativo para cada Comunidad Autónoma. Esta opción legislativa debería ir lógicamente acompañada de una ampliación del poder autonómico para definir el *régimen electoral provincial*. Como es sabido, la elección indirecta de los cargos electos de las diputaciones provinciales viene hoy regulada detalladamente en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (artículos 204 a 208). La jurisprudencia constitucional actual tiene declarado que el régimen electoral de todas las entidades locales (y por tanto de las provincias) corresponde al Estado (STC 31/2010, FJ 100). La precisión de qué concretos aspectos del régimen electoral provincial están propiamente reservados a la Ley Orgánica debería ser objeto de una exposición detallada, que no procede ahora. Lo que sí está claro, en todo caso, es que la LOREG puede, como opción propia estatal, remitir a cada Comunidad Autónoma la facultad de regular, con mayor o menor extensión, el régimen electoral provincial en cada Comunidad. Recuérdese que ya en la actualidad el propio artículo 209 LOREG establece que el régimen electoral provincial general se dicta “sin perjuicio del respeto a los regímenes especiales autonómicos y forales”. No habría objeción de principio, por tanto, para que la LOREG contuviese una amplia remisión a las comunidades autónomas con competencia suficiente para regular un régimen

electoral singular para sus provincias, coherente con la organización territorial general de la propia Comunidad.

