

---

# Gobierno local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?

Tomàs Font i Llovet

*Catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona*

Alfredo Galán Galán

*Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona*

- 1. La crisis económica como causa inmediata y coyuntural de la reorganización territorial**
- 2. El renacer del debate sobre la fusión de municipios**
- 3. La preocupación por el fenómeno de las competencias impropias y las duplicidades competenciales**
  - 3.1. Iniciativas en el nivel estatal de Gobierno
  - 3.2. Iniciativas en el nivel autonómico de Gobierno
    - 3.2.1. País Vasco: moción sobre la revisión del actual entramado institucional vasco de 3 de febrero de 2011
    - 3.2.2. Cataluña: moción sobre la liquidez y la financiación de los entes locales de 10 de mayo de 2011
    - 3.2.3. Comunidad de Madrid: Comisión de estudio sobre competencias duplicadas
  - 3.3. Iniciativas en el nivel local de Gobierno
    - 3.3.1. Resoluciones aprobadas por la 10.<sup>a</sup> Asamblea General de la FEMP de 24 de septiembre de 2011
    - 3.3.2. Informe sobre competencias impropias del Ayuntamiento de Madrid de 8 de julio de 2011
- 4. Las propuestas de supresión de la provincia o de reforma de las diputaciones provinciales**
- 5. Prosiguen las reformas estatutarias en materia local: el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura**
- 6. El Proyecto de Ley municipal de Euskadi... sigue el compás de espera**
- 7. Legislación autonómica con incidencia en el régimen local**
- 8. Función pública local**
- 9. La participación local en las comunidades autónomas**
- 10. Conflictos constitucionales con incidencia local**

## Resumen

En la valoración general se hace un repaso de las principales novedades normativas y jurisprudenciales sobre los Gobiernos locales que han tenido lugar durante el año. En esta

edición, se presta una especial atención al impacto de la crisis económica sobre la reorganización territorial en el ámbito local, con un examen detallado del debate sobre la fusión de municipios, la duplicidad de Administraciones o competencias impropias, y, en particular, sobre la supresión de la provincia o la modificación de las diputaciones provinciales.

Palabras clave: *Derecho local; Gobierno local; autonomía local; crisis económica; fusión de municipios; provincias; competencias impropias.*

### **Abstract**

*In the general assessment there is a review of major policy developments and jurisprudence on local governments that have taken place during the year. In this edition, there is special attention for the impact of the economic crisis on the territorial reorganization at the local level, with a detailed examination of the debate on the merger of municipalities, duplicity of administrations, or improper competencies and, particularly, the suppression of the province or the modification of the Provincial Deputation.*

*Keywords:* local law; local government; local autonomy; economic crisis; fusion of municipalities; provinces; improper competencies.

## **1. La crisis económica como causa inmediata y coyuntural de la reorganización territorial**

Existen causas estructurales que justifican sobradamente el acometer una profunda reorganización territorial en España, especialmente en el nivel local de Gobierno. Las contribuciones contenidas en las sucesivas ediciones de este Anuario han ido dando buena cuenta de ello. En la actualidad, sin embargo, la necesidad de llevar a cabo esa reorganización y, además, con un carácter urgente, obedece principalmente a una razón de tipo coyuntural: la imperiosa necesidad de reducir el gasto público en un contexto de grave crisis económica.

Es importante subrayar esta última idea, porque permite entender más acertadamente la manera como esta cuestión ha entrado en la agenda política y, consecuentemente, los debates entablados y las propuestas que se están formulando. En efecto, los planes de reorganización tienen como motor la idea de mejorar la eficacia o, más precisamente, la eficiencia en la actuación de los poderes públicos. No están presentes o, al menos, no con la misma intensidad, otros criterios de valoración que igualmente son oportunos y, entre ellos, especialmente, el de mejora de la calidad de la democracia.<sup>1</sup>

---

1. Sobre esta cuestión, con una propuesta concreta de ponderación de diferentes criterios, VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, "La planta local en España: criterios para la toma de decisiones", en *Anuario de Derecho Municipal 2010*, núm. 4, Marcial Pons, 2011, p. 26-53.

La necesidad de reorganización alcanza a todos los niveles territoriales de Gobierno. Y dentro del nivel local, a todos los subniveles en los que habitualmente se ordenan nuestros Gobiernos locales. A pesar de ello, podemos advertir que no se está prestando igual atención en todos los subniveles de Gobierno local. Así, está pasando bastante desapercibido el nivel inframunicipal, esto es, el compuesto por las entidades de ámbito territorial inferior al municipio. Ello se explica probablemente por el menor peso y visibilidad que tienen en el conjunto de nuestro sistema local. En el nivel municipal, en cambio, caracterizado por su excesiva fragmentación, renacen las viejas propuestas favorables a la fusión de municipios. Pero es el nivel supramunicipal, integrado por diversos tipos de entidades, variables, por lo demás, en atención a la Comunidad Autónoma de referencia, el que ha acaparado el mayor protagonismo. Con un discurso quizá excesivamente simplista en ocasiones, se asocia la existencia misma de estas entidades locales de segundo nivel con disfuncionales duplicidades competenciales y, por tanto, con un gasto innecesario. Dentro de este nivel supramunicipal, como es notorio, los focos se han centrado, sobre todo, en la provincia, cuestionando su subsistencia, o bien en su instancia de gobierno y administración, la Diputación Provincial, propugnando su drástica reforma. Este discurso, hacemos notar finalmente, viene alentado por experiencias comparadas cercanas que, igualmente en el contexto de crisis económica y con el respaldo encontrado en las autoridades europeas, están llevando a cabo procesos de reforma de sus respectivos Gobiernos locales. El caso de Italia es, para nuestro país, el más relevante. De su descripción y valoración crítica se ha ocupado, en este Anuario, la profesora Sabrina Ragone.

## **2. El renacer del debate sobre la fusión de municipios**

Constituye un lugar común en la literatura especializada afirmar la excesiva fragmentación o, incluso, la atomización del mapa municipal, resultado de la existencia de una mayoría de municipios que, con independencia de sus dimensiones territoriales, son de un muy escaso tamaño poblacional. Consecuencia del pequeño tamaño de estos municipios es su reducida capacidad de gestión, habitualmente insuficiente para poder prestar adecuadamente los servicios que la normativa les confía.

Para hacer frente a esta situación, entendida como un problema, desde hace ya tiempo se propone como mejor solución una importante reducción del número de municipios por la vía de su fusión. No obstante, la gran resistencia vecinal a operaciones de este tipo, con su traducción práctica en el alto coste político que debe estar dispuesto a pagar el impulsor de estas medidas, es el motivo principal

de que nuestro ordenamiento jurídico no haya avanzado, en aras a la consecución de este objetivo, por el camino de las fusiones forzosas, limitándose a prever, eso sí, numerosas medidas de fomento de las fusiones voluntarias que, a día de hoy, se han demostrado del todo ineficaces.

La situación de crisis actual, omnipresente en los medios de comunicación y justificación suficiente de medidas impopulares, se presenta como una oportunidad para ahondar en la política de fusión de municipios, seguramente por la vía de su imposición obligatoria. Buscando un difícil equilibrio con el respeto, claro está, de la autonomía municipal. Esta decisión, por lo demás, contaría con el aval de los estudios ya realizados sobre la cuestión y que destacan las ventajas de una operación de este tipo. Pero conviene no precipitarse. Las urgencias derivadas de la necesidad de hacer frente a la crisis de manera inmediata no deben impedir una reflexión tranquila sobre la conveniencia de dicha operación. Entiéndase bien, no se trata de oponerse a la fusión sin más, pero sí de destacar lo imprescindible que es tener también en cuenta sus desventajas. O dicho al revés: las ventajas que implica la subsistencia de municipios pequeños. Sin entrar ahora a fondo, nos limitamos a apuntar algunas reflexiones sobre esta cuestión.

La política de fusión de municipios debe partir de un estudio previo que demuestre, de una manera concreta y rigurosa, los logros en términos de eficiencia que con ella se van a conseguir. Más allá de la reiteración de tópicos, es preciso cuantificar con precisión el ahorro calculado. Y ello para que finalmente no queden frustradas unas expectativas poco realistas. En este sentido, debería cifrarse la reducción de gasto esperable tanto en la vertiente del coste del mantenimiento del aparato institucional o administrativo, por un lado, como de la actividad municipal, por el otro.

En el primer aspecto indicado, hay que tener en cuenta que la desaparición de municipios no supondrá necesariamente la paralela desaparición de sus empleados públicos, sino que, en gran parte, pasarán a prestar sus servicios al nuevo municipio resultante de la fusión. Y tampoco debe olvidarse que, especialmente en el caso de los pequeños municipios, el ahorro logrado mediante la eliminación de cargos públicos, alcalde y concejales, esto es, mediante la rebaja de lo que gráficamente se ha denominado en Italia como “el coste de la política”, puede no ser muy grande, habida cuenta de que la mayoría de dichos cargos no tienen dedicación exclusiva y no perciben remuneración por su desempeño. Es ilustrativa, en este punto, la lectura de los códigos éticos o de buen gobierno, de cuyo estudio se ocupa, en este Anuario, Cayetano Prieto. Por poner un ejemplo, el Código de Buen Gobierno de la Federación Española de Municipios y Provincias de 2009

dedica un apartado específico a las “retribuciones económicas de los electos”. Pues bien, lo abre postulando que, “desde el respeto a la autonomía local”, las retribuciones de los representantes locales “deben responder a criterios objetivos” y, entre ellos, se cita en primer lugar, el criterio de “la población”. A continuación, y para conseguir una mejor gestión en el ámbito municipal, “se recomienda la dedicación exclusiva de los alcaldes”, pero, siendo conscientes de la realidad de las pequeñas poblaciones, esa recomendación se circunscribe a “los municipios de más de dos mil habitantes”. Se presupone, pues, que lo habitual en los pequeños municipios es que el alcalde compagine el ejercicio de su profesión particular con las tareas representativas propias del cargo. Y, además, que no cobre por ello, puesto que concluye el Código de la FEMP con el siguiente propósito: “promoveremos la creación de un fondo en las comunidades autónomas a los efectos de garantizar las retribuciones de los electos locales en ayuntamientos de menos de cinco mil habitantes”.

El ahorro de dinero público, en segundo lugar, debe conseguirse también en relación con la actividad desarrollada por los municipios. En este sentido, es frecuente argumentar que se logra una mayor eficiencia, a través de la política de fusión, en la medida en que se produce una aplicación de economías de escala. Sin negar este razonamiento, que obliga a entrar a analizar cada servicio en singular, para identificar su nivel óptimo de prestación, debe advertirse, sin embargo, que la propia doctrina especializada, en ocasiones, ha hilado más fino y ha opuesto algunas objeciones. Así, de entrada, se subraya que el número de servicios que ofrecen un potencial real para la aplicación de economías de escala es muy limitado. Es más, algunos estudios empíricos comparados han demostrado que, tras operaciones de consolidación municipal, lo que se observa es un aumento de la cantidad y la calidad de los servicios, en lugar de un incremento de la eficiencia. Yendo más lejos, no falta quien sostiene la escasa utilidad de la fusión de municipios si el objetivo perseguido es la mejora de la eficiencia en la prestación de los servicios obligatorios, ya que –según se afirma– el déficit en esa prestación no obedece tanto a la fragmentación del mapa municipal, sino a la dispersión de la población en diferentes núcleos, realidad esta que no se arregla con la consolidación de municipios.<sup>2</sup>

Incluso aceptando que la fusión suponga una mejora en términos de eficiencia, traducida en una reducción del gasto público, la eliminación de municipios debe-

---

2. Sobre estas objeciones puede verse recientemente, con cita de estudios sobre la materia, BEL, Germà, “Servicios locales: tamaño, escala y gobernanza”, en *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal’11*, Institut d’Economia de Barcelona-Fundación ICO-Instituto de Estudios Fiscales-Institut d’Estudis Autònoms, 2012, p. 13.

ría ser valorada también, al menos de manera complementaria, con otros criterios de relevancia constitucional. Así, principalmente, desde la perspectiva del respeto y fomento del principio democrático. Por motivos que escapan de lo estrictamente jurídico y que entran de lleno en otros terrenos más propios de la tradición y los sentimientos, existe en España –y no, en cambio, en otros países– un fuerte vínculo de identificación y afectividad entre los ciudadanos y su municipio. Lo que explica la fuerte resistencia popular a la desaparición del propio Ayuntamiento, especialmente cuando ello va acompañado de su unión a pueblos vecinos que son, con frecuencia, objeto de rivalidades históricas. En cualquier caso, lo cierto es que la fusión de municipios reduce la posibilidad real de incidencia de los ciudadanos sobre las políticas municipales. De entrada, se aleja el lugar de toma de la decisión. Y además, las poblaciones de los municipios más pequeños corren el riesgo de ver diluirse su capacidad de influencia cuando la fusión tiene lugar con otros municipios de mayor tamaño.

Esta última perspectiva debe ser tenida en cuenta en cualquier operación de consolidación municipal. La resistencia vecinal puede mitigarse, al menos en parte, permitiendo que ese núcleo de población mantenga una personalidad diferenciada. Por ejemplo, usando el mecanismo legal de su conversión en entidad de ámbito territorial inferior al municipio. Y el mayor alejamiento debería compensarse con un incremento de los mecanismos de participación ciudadana en la toma de las decisiones municipales que les afecten. De lo que se trata, en definitiva, es de preservar la especial ligazón que une a la persona con su Ayuntamiento. Porque, efectivamente, es en el nivel municipal donde de una manera más clara se desdibuja la frontera que separa lo público de lo privado, esto es, donde los asuntos de la colectividad son habitualmente considerados como parte integrante de la esfera personal. Este mayor grado de involucración encuentra su reflejo en el índice de participación en las elecciones municipales, que es inversamente proporcional al tamaño del municipio: la participación es mayor cuanto menor es la población municipal.

En definitiva, la reducción del número de municipios es una alternativa más que razonable en el marco de un proceso de reorganización territorial de los Gobiernos locales. Pero debe ser acometida con precaución y cuidado. Sin descartar, en su caso, otras posibles líneas de actuación. Como es, por ejemplo, el mantenimiento del mapa municipal, pero con una atribución competencial marcadamente asimétrica, que atienda de manera realista a la efectiva capacidad de gestión del municipio. Y como también es el fomento de la cooperación voluntaria, a través de fórmulas asociativas, en el ejercicio de las competencias municipales. Sin desconocer, claro está, los inconvenientes ya diagnosticados que tienen estas otras vías.

Entre esas otras líneas de actuación cabe destacar las sugeridas en la Comunidad de Castilla y León,<sup>3</sup> donde también ha tenido eco el debate surgido en torno a la pervivencia de las diputaciones provinciales propiciado por dirigentes socialistas con ocasión de las elecciones locales, frente a los presidentes de las diputaciones, todos ellos del Partido Popular, que defendieron la necesidad de estos entes para la prestación de servicios municipales en Castilla y León, debido a las particulares condiciones demográficas de la Comunidad, caracterizada por la dispersión de la población y el elevadísimo número de municipios que la integran, aunque también se abogaba por una redefinición del papel de las instituciones provinciales que sea coherente con el Estado Autonómico.

Pero más allá de esta cuestión, se ha destacado en relación con esta Comunidad la propuesta realizada por la Junta de Castilla y León sobre un nuevo modelo de ordenación y gobierno del territorio en la Comunidad, para hacer frente a la dispersión poblacional y a la fragmentación del mapa municipal: en más de noventa y cuatro mil kilómetros cuadrados se asienta una población de poco más de dos millones y medio de personas, repartidas en dos mil doscientos cuarenta y ocho municipios –desde otra perspectiva, en torno a seis mil núcleos de población diferenciados–, de los cuales el 76% están habitados por menos de quinientas personas y solo veinticinco superan los diez mil habitantes.

La “Propuesta para iniciar los trabajos sobre un modelo de ordenación territorial y gobierno del territorio”, preparada por la Consejería de la Presidencia, con objeto de llegar a un acuerdo que sea la base de un Proyecto de Ley de gobernanza, ordenación y servicios en el territorio, incide en que no se suprimirán municipios y en la necesidad de reordenar las mancomunidades existentes en la Comunidad, que en la actualidad son doscientas treinta y nueve, en las que participan casi el 90% de los municipios (en algunos casos un municipio en más de una mancomunidad). Para ello se promoverá el asociacionismo voluntario de municipios en un doble sentido: mediante la constitución voluntaria de distritos de interés comunitario y de áreas funcionales.

Concebidos los distritos como unidades territoriales básicas, podrán ser de dos tipos: los distritos rurales, para cuya delimitación se propone de forma indicativa partir de las zonas básicas de salud rurales, de manera que todo el territorio de la Comunidad, a excepción de los municipios de más de veinte mil habitantes, quedaría integrado en los distritos rurales que se constituyeran, para los que se esta-

---

3. *Vid.*, al respecto, la crónica de QUINTANA, Tomás, en *Informe Comunidades Autónomas 2011*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2012.

blecerán las competencias, funciones y servicios que se han de prestar; y los distritos urbanos, delimitados por los términos municipales de los quince municipios de más de veinte mil habitantes.

Las áreas funcionales se constituirán a partir de la agrupación de los distritos de interés comunitario que existieran, pudiendo ser también de dos tipos: las áreas estables, integradas por un distrito urbano y los distritos rurales de su alfoz; y las áreas estratégicas, que se podrán constituir mediante la agrupación de distritos rurales.

En este nuevo modelo propuesto y a falta de las muchas precisiones que resultan necesarias, se otorga un papel renovado a las diputaciones provinciales, para las que habrá que definir sus competencias, funciones y servicios que han de prestar, ajustados en todo caso a la tradicional cooperación económica y funcional que vienen desempeñando, aunque en el futuro, de prosperar la Propuesta y transformarse en Ley, adaptada a la nueva realidad organizativa protagonizada por los distritos.

Las sugerencias formuladas parece que se hacen eco de algunas de las figuras presentes en el sistema local de Francia tras las últimas reformas. Deberá seguirse con todo interés esta línea que evita las fusiones indiscriminadas y apuesta por soluciones más funcionales.

En cualquier caso, no olvidemos que, en el actual contexto europeo, las principales reformas estructurales del Gobierno local, especialmente en Grecia y en Italia, con profundas transformaciones de los niveles municipal y provincial, han venido expresa y directamente exigidas y predeterminadas por las instancias europeas. En este sentido, es significativa la carta dirigida por Trichet y Draghi al Presidente del Consejo de Ministros italiano, Silvio Berlusconi, que contiene un verdadero programa de "reforma constitucional y estructural del Gobierno local" –reducción del número de municipios, reforma de las provincias, etc.–, lo que señala el fin del "principio de neutralidad" europea respecto de la organización territorial interna de los Estados.

En definitiva, ¿debemos preguntarnos si también en nuestro país, después de tantos años de indecisiones, la reforma vendrá de Europa?



### 3. La preocupación por el fenómeno de las competencias impropias y las duplicidades competenciales

Dentro del debate acerca de la necesaria reorganización del nivel local de Gobierno, en su vertiente competencial, las fuerzas políticas han mostrado una especial preocupación acerca del fenómeno de las competencias impropias y de las duplicidades competenciales.<sup>4</sup> Preocupación que se ha traducido en un conjunto numeroso de iniciativas, presentadas en todos los niveles de Gobierno. El denominador común a la mayoría de ellas es el hecho de abordar la cuestión dentro del marco más genérico de los problemas propios de la financiación local. Aunque pueden localizarse muchas de ellas desde hace tiempo, señalamos seguidamente las principales iniciativas que han tenido lugar el año pasado.

#### 3.1. Iniciativas en el nivel estatal de Gobierno

A propuesta del vicepresidente tercero del Gobierno y ministro de Política Territorial y Administración Pública, el Consejo de Ministros, en su reunión de 4 de marzo de 2011, adoptó el "Acuerdo por el que se aprueban los programas y políticas públicas, que serán objeto de evaluación por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios en 2011".<sup>5</sup> En lo que aquí interesa, el punto cuarto del Acuerdo es el siguiente: "La Agencia realizará un informe relativo a la eliminación de posibles duplicidades, solapamientos e ineficiencias del Estado Autonómico en los términos descritos en el anexo II".

Las directrices para la elaboración de este informe, que es calificado "de especial relevancia" por el propio Acuerdo, vienen establecidas, efectivamente, en el mencionado anexo II. Bajo la descriptiva rúbrica de "Informe relativo a posibles duplicidades, solapamientos e ineficiencias en el Estado Autonómico", se encarga a la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios la elaboración de un informe "relativo a la mejora en el funcionamiento del Estado Autonómico, centrado en identificar las posibles duplicidades, solapamientos e ineficiencias del sistema e incluyendo las propuestas de mejora, en su caso, siem-

---

4. Un estudio más detenido de este fenómeno en GALÁN GALÁN, Alfredo, *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012 (en publicación).

5. Orden TAP/700/2001, de 17 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2011, por el que se aprueban los programas y políticas públicas que serán objeto de evaluación por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios en 2011; en BOE núm. 78, de 1 de abril de 2011, p. 33964.

pre desde la lealtad institucional, el respeto del marco constitucionalmente diseñado y a los estatutos de autonomía, y bajo el principio de que la descentralización debe estar ligada especialmente a la eficiencia y la calidad de la acción pública". Porque, como se advierte expresamente, "a pesar de que descentralización y eficacia van de la mano, siempre hay un margen para la mejora". No se trata, por lo tanto, de poner en cuestión el modelo descentralizado de organización territorial del poder, que se considera un modelo de éxito, sino de procurar su perfeccionamiento desde la perspectiva de la eficiencia, siguiendo la estela marcada por otros ordenamientos extranjeros: "En España, tras constatarse el éxito del modelo territorial previsto en la Constitución de 1978, se debate cómo mejorar la eficiencia del mismo para afrontar los nuevos retos. Otros países descentralizados, como Estados Unidos, Suiza, Australia, Alemania o Canadá, han hecho este mismo ejercicio de reflexión sobre sus sistemas de organización territorial en los últimos 15 años".

Salvo error por nuestra parte, en la fecha en que cerramos este trabajo no se ha publicado todavía este informe. De las directrices marcadas para su elaboración, sin embargo, podemos deducir ya dos consecuencias. La primera es que muy probablemente se centrará en la valoración de nuestro modelo de organización territorial desde la única –o predominante– perspectiva de la eficiencia, influido por el contexto de crisis económica en que debe redactarse. El Acuerdo se ha encargado de explicitar, de manera reiterada, que el objetivo buscado es identificar las disfunciones del sistema generadoras de ineficiencias. No se hace ninguna referencia a otros criterios de valoración. La segunda consecuencia es que, casi seguro, el informe centrará su atención en las disfunciones existentes entre el nivel estatal y el nivel autonómico de Gobierno. Quedamos a la espera de ver si se aborda también, y, en su caso, la manera en que lo hace, el examen de las "duplicidades, solapamientos e ineficiencias" en la relación de esos dos niveles con el nivel local de Gobierno. Porque también los Gobiernos locales son Estado Autonómico o, si se prefiere, son parte esencial del modelo de organización territorial del poder público.

### **3.2. Iniciativas en el nivel autonómico de Gobierno**

La actual crisis económica ha estimulado distintas iniciativas en los Parlamentos autonómicos referidas, como siempre, a mejorar la financiación local, pero ahora, además, dirigidas a eliminar las duplicidades competenciales.

### 3.2.1. País Vasco: moción sobre la revisión del actual entramado institucional vasco de 3 de febrero de 2011

El Pleno del Parlamento Vasco, en su sesión de 3 de febrero de 2011, ha acordado la aprobación de la moción “sobre la revisión del actual entramado institucional vasco”, presentada por el Grupo Mixto-Unión Progreso y Democracia,<sup>6</sup> aunque lo finalmente aprobado fue una enmienda transaccional.<sup>7</sup>

En la moción, el Parlamento Vasco realiza dos mandatos al Gobierno Vasco. El primero, de carácter muy general, se traduce en instarle “a seguir impulsando las medidas necesarias que permitan avanzar en la racionalización, optimización del gasto y distribución equitativa de los recursos públicos, así como en la cooperación y coordinación entre las diferentes instituciones públicas vascas, desde el respeto al sistema institucional vigente”. En el segundo punto de la moción, ya con un carácter mucho más concreto, se insta al Gobierno: “a remitir a esta Cámara, en un plazo no superior a seis meses, un informe que analice las duplicidades a evitar y su impacto económico asociado en las Administraciones Públicas vascas, aplicando los criterios de austeridad, eficacia y eficiencia”.

Cumpliendo este encargo, el Gobierno Vasco ha elaborado el “Informe sobre duplicidades e ineficiencias en las Administraciones Públicas vascas”, datado en septiembre de 2011 (por tanto, ligeramente fuera del plazo previsto). En su presentación podemos leer que este informe “representa una iniciativa pionera en el Estado para abordar una reflexión integral de la actuación institucional en su triple dimensión (autonómica, foral y local)”.

Sin entrar ahora en un examen de su contenido, nos limitamos a destacar que, para los autores de este informe, se considera duplicidad: “la actuación que una institución realiza sin amparo competencial expreso derivado de normativa básica o sectorial, interviniendo de forma individual o simultánea con otra u otras instituciones”. La consecuencia es, por tanto, que “no se consideran duplicidades las situaciones en las que varias instituciones actúan sobre un mismo ámbito en concurrencia, ejerciendo competencias que les han sido atribuidas por normativa básica o sectorial”. Sin embargo, sí que se considerará que existe duplicidad en caso

---

6. Se trata de una moción consecuencia de la interpelación formulada por Gorka Maneiro Labayen, parlamentario del Grupo Mixto-Unión Progreso y Democracia.

7. La enmienda transaccional fue acordada por el Grupo Popular Vasco, Grupo Socialistas Vascos y Grupo Mixto-Ezker Batua Berdeak. El acuerdo de aprobación está publicado en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco, IX Legislatura, núm. 98, 11 de febrero de 2011, p. 19846 y 19847. Los debates tenidos en torno a esta moción pueden consultarse en el Diario de Sesiones del Parlamento Vasco, IX Legislatura, núm. 84, 3 de febrero de 2011, p. 77 a 106.

de “actuación de cualquier Administración a través de convenios o acuerdos de colaboración, en ámbitos que no son de su competencia”.<sup>8</sup>

### **3.2.2. Cataluña: moción sobre la liquidez y la financiación de los entes locales de 10 de mayo de 2011**

El Pleno del Parlamento de Cataluña, en su sesión de 5 de mayo de 2011, ha aprobado la moción 19/IX “sobre la liquidez y la financiación de los entes locales”, presentada por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana de Cataluña,<sup>9</sup> aunque con modificaciones de otros grupos<sup>10</sup>.

En el punto décimo de la moción, el Parlamento catalán insta al Gobierno autonómico a: “Iniciar el estudio y la revisión de toda la normativa sectorial que implique gastos supletorios para los entes locales –las llamadas ‘competencias impropias’– y los mecanismos financieros para compensarlos”.

### **3.2.3. Comunidad de Madrid: Comisión de estudio sobre competencias duplicadas**

El Pleno de la Asamblea de Madrid, en su sesión extraordinaria de 12 de julio de 2011, aprobó el acuerdo de creación de la “Comisión de Estudio sobre competencias duplicadas entre ayuntamientos y Comunidad de Madrid para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos”. Se trata de una Comisión no permanente, que tuvo su sesión constitutiva el 19 de julio de 2011 y que, en el momento en que redactamos estas líneas, continúa su labor.

La regulación específica de esta Comisión está recogida en el Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente, de 12 de julio de 2011, por el que se aprueban las Normas básicas sobre la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Estudio. Pues bien, en la Norma primera se fija la competencia de la Comisión del siguiente modo: “Analizar y estudiar las posibles duplicidades existentes en la prestación de servicios públicos por parte de la Comunidad de Madrid y los ayun-

---

8. Las citas del texto pueden encontrarse en las p. 11 y 12 del citado Informe, en el apartado “Clasificación competencial: duplicidades y concurrencias”.

9. Esta moción es consecuencia de la interpelación al Gobierno “sobre la liquidez y la financiación de los entes locales”, presentada por Marc Sanglas i Alcantarilla, miembro del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana de Cataluña. El debate sobre esta interpelación puede consultarse en el Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña, IX Legislatura, Serie P, núm. 12, 13 de abril de 2011, p. 65 a 69.

10. En concreto, han presentado enmiendas los grupos parlamentarios Socialista, de Convergència i Unió, del Partido Popular de Cataluña y de Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa. El acuerdo de aprobación está publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña, IX Legislatura, núm. 66, 9 de mayo de 2011, p. 14 y 15.

tamientos, con el objetivo de conseguir una mayor eficacia y eficiencia que permita abaratar el coste para los ciudadanos, simplificar la gestión por parte de las Administraciones y facilitar el acceso a los servicios por parte de los ciudadanos”.

### **3.3. Iniciativas en el nivel local de Gobierno**

Como no podía ser de otra manera, los propios Gobiernos locales, ya sea a través de sus organizaciones representativas o bien a título individual, han puesto en marcha iniciativas de estudio sobre el tema que nos ocupa. A título de ejemplo destacamos las resoluciones aprobadas por la Federación Española de Municipios y Provincias y un informe sobre competencias impropias del Ayuntamiento de Madrid.

#### **3.3.1. Resoluciones aprobadas por la 10.ª Asamblea General de la FEMP de 24 de septiembre de 2011**

Desde siempre, la Federación Española de Municipios y Provincias ha diagnosticado y denunciado el problema de la financiación local y, más concretamente, el derivado del ejercicio de competencias impropias o de sustitución por los Gobiernos locales, especialmente por los municipios. Crítica constante que, en tanto que el problema no ha encontrado una solución satisfactoria todavía, se ha mantenido hasta la actualidad. Buen ejemplo de ello lo encontramos en el muy reciente discurso de elección del nuevo presidente de la FEMP y en las resoluciones aprobadas en su 10.ª Asamblea General, ambos de 24 de septiembre de 2011.

En efecto, Juan Ignacio Zoido Álvarez, alcalde de Sevilla, en su discurso de elección como nuevo presidente de la FEMP, denuncia que “los alcaldes y los Gobiernos municipales necesitamos saber los límites competenciales que tenemos y tener garantizada la financiación”, constituyendo “otro reto llegar entre todos a la solución al grave problema generado por la prestación de los servicios impropios”. Porque, efectivamente, “las competencias impropias, los servicios que prestan los ayuntamientos sin ser de su competencia, se han incrementado a un ritmo superior. Siendo muy injusto para los ayuntamientos”. Y lo cuantifica: “Hoy suponen más del 26% del presupuesto municipal”.

En esta misma línea, la 10.ª Asamblea General de la FEMP también se ocupó del problema representado por las competencias impropias que ejercen los Gobiernos locales. Lo que quedó reflejado en dos momentos diferentes.

De entrada, dentro del apartado dedicado a las “Haciendas y financiación local”, las dos primeras resoluciones aprobadas inciden directamente en el tema que nos ocupa.

En la primera de ellas se exige una financiación adecuada de acuerdo con las competencias “efectivamente” ejercidas: “La FEMP seguirá demandando de la Administración central y autonómica que se haga efectiva una distribución de los recursos financieros de acuerdo con los servicios/competencias que ejercen efectivamente cada una de las tres Administraciones. Para ello, se exigirá que la nueva Ley de Gobierno local no solo delimite las competencias locales, sino que establezca con un plazo delimitado la suficiente financiación de las mismas. Igualmente es imprescindible que la atribución legal de cualquier competencia por parte de la legislación sectorial lleve aparejada la correspondiente atribución de las fuentes de financiación”.

En la resolución segunda se afirma que la penosa situación financiera de las entidades locales “en la actualidad hace imprescindible abordar con la máxima urgencia un nuevo modelo de financiación local”. Este nuevo modelo debe contemplar “los extremos” que allí se indican expresamente. Pues bien, el segundo es la “financiación adecuada de los gastos de suplencia”.

Se completa el tratamiento de las competencias impropias por la 10.<sup>a</sup> Asamblea General de la FEMP, con la atención prestada al problema de las duplicidades entre Administraciones Públicas. En efecto, dentro del apartado dedicado a la “Cohesión territorial y servicios públicos”, se recoge la comunicación “Reordenación y modernización de la Administración local”.

En esta comunicación se afirma “la necesidad de corregir la actual dispersión de recursos y medios entre las diferentes Administraciones Públicas para conseguir una estructura territorial, adecuada a las diferentes necesidades sociales, que sea más práctica y eficaz, que sea menos costosa”, y –se subraya– “donde se eviten duplicidades en la prestación de servicios”. Idea sobre la que se vuelve un poco más tarde: “Hay que evitar, por tanto, el solapamiento en la prestación de servicios, delimitando las competencias y los márgenes de actuación de cada Administración en cada territorio, con la eficacia que demandan estos tiempos de crisis y tratando de reducir el gasto público innecesario, tanto en cada nivel de Administración como en el número de ellas”. Se concluye la reflexión con una propuesta: “En este sentido se propone que las comunidades autónomas cumplan adecuadamente con la prestación de los servicios que recaen en su ámbito competencial, sin que descarguen la responsabilidad en diputaciones y ayuntamientos, y que contemplen, sin más demora, la participación de los ayuntamientos en los ingresos autonómicos”.

### **3.3.2. Informe sobre competencias impropias del Ayuntamiento de Madrid de 8 de julio de 2011**

El Ayuntamiento de Madrid, caracterizado por una doble especialidad que ha sido reconocida por el ordenamiento jurídico, en tanto que gran municipio y capital del Estado, está padeciendo con especial intensidad los problemas derivados del ejercicio de competencias impropias o de sustitución. Si a ello le sumamos el hecho de la creación en la Asamblea de Madrid de una Comisión de Estudio sobre competencias duplicadas entre ayuntamientos y Comunidad Autónoma, resulta razonable que hayan decidido poner en marcha un proceso de análisis interno sobre esta materia.

Hasta el momento, ese proceso interno de reflexión en la ciudad de Madrid se ha traducido en la elaboración, por el Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública, del informe "Las competencias municipales. Análisis de las competencias impropias del Ayuntamiento de Madrid", de 8 de julio de 2011.

En la introducción del informe puede leerse lo que constituye la justificación misma de su existencia: "Disponer de una información clara y concisa sobre las competencias que pueden calificarse como impropias y la identificación de posibles duplicidades en la prestación de determinados servicios es un paso previo e imprescindible para poder concretar de una forma definitiva la Administración responsable para la prestación de cada servicio y de los mecanismos de financiación más adecuados en cada caso (cesión de tributos autonómicos, participación local en los recursos de la Hacienda regional, subvenciones). Con ello se habría dado un importante paso para solucionar algunos de los principales problemas de carácter jurídico y financiero que han sido puestos de manifiesto en los diferentes debates planteados". Estamos de acuerdo con estas afirmaciones.

La realización de la tarea indicada en el párrafo precedente constituye, precisamente, el objeto del informe elaborado: "Esa labor previa de clasificación de competencias locales como propias o impropias y de identificación de posibles duplicidades en la prestación de determinados servicios, especialmente referidas al caso de la ciudad de Madrid, es el objeto central de este estudio, lo que permite obtener, además, una panorámica global sobre su interpretación jurisprudencial y doctrinal más relevante en esta materia, así como su actual repercusión en los presupuestos del Ayuntamiento de Madrid".

Este no es el lugar adecuado para entrar a examinar a fondo el contenido de este informe municipal. Nos limitaremos a destacar, pues, que se sostiene allí una noción muy amplia de "competencia impropia". En efecto, dentro del apartado

dedicado a la “Clasificación de las competencias municipales”, se definen las “competencias impropias” del siguiente modo: “las competencias impropias son aquellas que no reúnen las notas definitorias de una competencia propia, básicamente que no son atribuidas expresamente por la ley al municipio, bien porque están atribuidas a otro nivel territorial (adicciones, inmigración), bien porque se proyectan sobre una realidad que no tiene una regulación determinada en nuestro ordenamiento jurídico (actividades culturales). Dentro de las competencias impropias se incluirían, por tanto, las competencias atribuidas por delegación, las actividades complementarias a las propias de otras Administraciones Públicas, las competencias ejercidas por el municipio en sustitución de otra Administración y las ‘competencias nuevas’, aquellas que se proyectan sobre fenómenos o realidades de reciente aparición, y en los que no hay una regulación expresa ni la atribución de la competencia a un específico nivel de Gobierno”. Y para terminar de aclarar el concepto, se concluye: “En consecuencia, son competencias impropias: 1) las competencias sobre las materias señaladas en el artículo 25.2 LBRL, cuando no exista legislación sectorial o bien cuando la legislación del Estado o de la Comunidad Autónoma, según la distribución constitucional de competencias, no haya precisado las competencias municipales en dichos ámbitos materiales. Por ejemplo, en materia de turismo; 2) las actividades complementarias realizadas por el municipio, en aplicación del artículo 28 LBRL; 3) las competencias cuya titularidad corresponde a otra Administración, que las delega en la Administración municipal; 4) las ‘competencias nuevas’ a las que hacíamos referencia más arriba”.

#### **4. Las propuestas de supresión de la provincia o de reforma de las diputaciones provinciales**

Dentro del nivel local de Gobierno, el debate sobre la necesidad de simplificar estructuras administrativas y de eliminar solapamientos competenciales se ha centrado principalmente en los entes locales supramunicipales. Se ha generalizado, en efecto, la idea de que “existe cierto potencial” para llevar a cabo aquella simplificación y, paralelamente, de que la duplicación de costes administrativos se da especialmente “cuando existe más de un nivel supramunicipal”.<sup>11</sup>

---

11. Así lo sostienen, muy recientemente, BOSCH, Núria y SOLÉ-OLLÉ, Albert, en “Editorial: crisis fiscal y reforma de los Gobiernos locales”, en *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal’11*, Institut d’Economia de Barcelona-Fundación ICO-Instituto de Estudios Fiscales-Institut d’Estudis Autònoms, 2012, p. 7. Estos mismos autores, sin embargo, advierten seguidamente que “no todo el territorio debería tratarse de forma uniforme”, y, en especial, que “no son lo mismo las zonas urbanas que las rurales”.



Como es notorio para cualquier ciudadano que haya seguido con un poco de atención las noticias en estos últimos meses, el debate político en el nivel supra-municipal ha girado casi exclusivamente sobre la provincia y las diputaciones provinciales. Igual que en otros Estados de nuestro entorno, particularmente en Italia.<sup>12</sup> Este es un debate recurrente, arrastrado en nuestro país desde hace muchos años,<sup>13</sup> pero que ha vuelto a resurgir con fuerza ahora en un contexto marcado por los dos siguientes factores: de entrada, la regulación sobre las provincias contenida en los nuevos estatutos de autonomía, y la doctrina sentada sobre ella por la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, como consecuencia de la impugnación de los preceptos estatutarios catalanes sobre las veguerías;<sup>14</sup> y, en segundo lugar, como venimos afirmando, la intensa crisis económica que padecemos y la consiguiente necesidad de reducir el gasto público.

En el contexto descrito, y conforme avanzaba el año 2011, fueron sumándose declaraciones de políticos relevantes, incluso de algunos que dicen no estar en activo, favorables directamente a la supresión de la provincia o bien, más matizadamente, a la modificación del régimen de las diputaciones provinciales. Como reacción, se levantan otras voces en defensa del papel de la provincia. Entre ellas, una de las más interesantes fue la publicación del *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*, que lleva como expresivo subtítulo: “Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones provinciales y de los demás Gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico”.<sup>15</sup> Termina el

---

12. Además del ya citado estudio de Sabrina Ragone que se contiene en este mismo volumen, pueden consultarse los siguientes trabajos de CIVITARESE MATTEUCCI, Stefano: “La garantía constitucional de la Provincia en Italia”, en *Anuario del Gobierno Local 2009*, 2010, p. 365-390; y “La garanzia costituzionale della provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 3, 2011, p. 467-500. Asimismo, puede verse BORDINI, Manuel, “El papel de la provincia en el sistema constitucional italiano”, en *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2010*, 2011, p. 287-314.

13. Como destaca justamente Ricard Gracia, “cada cierto tiempo reaparece entre nosotros una polémica ya clásica: el papel de las provincias como entes locales intermedios y, con ellas, el de sus órganos de gobierno, las diputaciones provinciales”; en GRACIA RETORTILLO, Ricard, “Reformar la provincia en tiempo de crisis: ¿rendición o venganza?”, texto publicado en el blog del Instituto de Derecho Público el 20 de diciembre de 2011 (<http://idpbarcelona.blogspot.com>).

14. Sobre el impacto de esta sentencia en la regulación estatutaria catalana de las veguerías, GALÁN GALÁN, Alfredo y GRACIA RETORTILLO, Ricard, “Incidencia de la sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre la regulación del Estatuto de Autonomía de Cataluña sobre los Gobiernos locales”, en *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentencia 13/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006*, Escola d’Administració Pública de Catalunya, 2010; y de los mismos autores, “Estatuto de Autonomía de Cataluña, Gobiernos locales y Tribunal Constitucional”, en *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 12, 2011.

15. AA.VV., *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*, con introducción de Rafael Jiménez Asensio, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011.

Libro Verde con un decálogo de recomendaciones. Allí se afirma, por lo pronto, que “la provincia, por determinación constitucional, debe ser la pieza central en la arquitectura institucional básica de la intermunicipalidad, con la única excepción de las islas”.<sup>16</sup> Un poco más adelante, vuelve a subrayarse el protagonismo que corresponde a la provincia en nuestro sistema local: “el minifundismo municipal actualmente existente, así como el ejercicio de determinadas competencias o la prestación de ciertos servicios por razones de escala, conducen directamente a situar a la provincia como el escalón de Gobierno intermedio más apropiado, tanto por tradición como por experiencia y capacidad de gestión, para articular la intermunicipalidad”. A lo que debe sumarse el hecho de que: “las soluciones institucionales emergentes de otros Gobiernos locales intermedios (complementarios o alternativos de la provincia) no han dado, hasta la fecha, resultados satisfactorios, lo que justifica más aún la existencia de la provincia (junto con las islas) como elemento nuclear de la intermunicipalidad”.<sup>17</sup> Concluyen las recomendaciones del Libro Verde con la petición de un pacto de Estado en la materia: “se requiere, en suma, un amplio consenso (que se puede articular incluso como pacto de Estado) entre las diferentes fuerzas políticas que conforman el arco parlamentario en el Estado constitucional, que tenga por finalidad sentar las bases de un proceso de ordenación racional y eficiente de los Gobiernos locales intermedios y que gire en torno a las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, como piezas maestras para hacer efectivo el principio de autonomía local y salvaguardar asimismo la autonomía municipal o la capacidad para priorizar políticas que han de tener nuestros ayuntamientos”.<sup>18</sup>

Lejos de ese “amplio consenso”, las fuerzas políticas concurrieron a las pasadas elecciones generales, de 20 de noviembre de 2011, con posiciones bien diferenciadas respecto a la provincia y las diputaciones provinciales. Así lo demuestra el examen de las propuestas contenidas en sus respectivos programas electorales.<sup>19</sup> De manera resumida, estas propuestas pueden ordenarse en tres grupos:

---

16. Recomendación segunda del *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*, ob. cit., p. 197.

17. Las dos últimas citas del texto se contienen en la recomendación tercera del *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*, ob. cit., p. 197.

18. Recomendación décima del *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*, ob. cit., p. 199.

19. Un detenido estudio de estas propuestas y de su compatibilidad con la interpretación que ha hecho el Tribunal Constitucional de la garantía constitucional de la provincia, en GALÁN GALÁN, Alfredo y BERNADÍ GIL, Xavier, *El debate actual sobre las diputaciones provinciales: un análisis de las últimas propuestas electorales* (en publicación). En el texto vamos a seguir, en lo esencial, sus conclusiones.

El primero está compuesto por aquellas fuerzas políticas que proponen la supresión de las diputaciones provinciales. Es el caso de Izquierda Unida-Los Verdes (IU-LV), Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida Alternativa (ICV-EUA), Unión Progreso y Democracia (UPyD), la coalición electoral Esquerra-Reagrupament-Catalunya Sí (ERC), Bloque Nacionalista Galego (BNG), y de la coalición Compromís-Q. En la mayoría de las ocasiones, aunque no siempre se explicita, lo que realmente se propone no es solamente la supresión de las diputaciones, sino directamente la eliminación de la provincia como tipo de entidad local. Hay acuerdo en que las competencias que son hoy de la provincia pasen a manos de la Comunidad Autónoma y de los municipios, estos últimos habitualmente en forma asociada. Por lo general, estas propuestas se centran en la provincia-ente local, aunque excepcionalmente se defiende también la eliminación de la provincia en su otra dimensión de circunscripción electoral (UPyD, BNG y Compromís-Q). En algún caso, incluso, llega a defenderse la supresión de las diputaciones forales (UPyD, que lo extiende al régimen de concierto vasco y navarro). Todas estas propuestas de supresión de la provincia tienen un mal encaje con la interpretación hecha por el Tribunal Constitucional, reiterada en la reciente STC 31/2010, acerca de la garantía constitucional de la existencia de la provincia y, por lo tanto, de su indisponibilidad por cualquier legislador infraconstitucional, incluido el estatutario. Su viabilidad a día de hoy, por lo tanto, mientras no cambie esa doctrina jurisprudencial, pasa por la reforma del texto constitucional, dato este que muy raramente es destacado en los programas electorales (sí lo hace, por ejemplo, ICV-EUA).

El segundo grupo de propuestas son aquellas que, manteniendo la existencia de la provincia como tipo de ente local, defienden la transformación de la Diputación Provincial o bien su sustitución por otra instancia de gobierno y administración. Aquí podríamos situar los programas electorales del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y del Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC) y, quizás también, aunque con algunas matizaciones, de la coalición Convergència i Unió (CiU). Los programas electorales de los partidos socialistas indicados sostienen la necesidad de una “modernización profunda” o “profunda reforma” de las diputaciones, que se concreta en su sustitución por un “Consejo de Alcaldes”. De esta manera se pretende conseguir una “simplificación de su estructura y la reducción significativa de la representación política, garantizando los puestos de trabajo de los funcionarios y el personal de las actuales diputaciones”. De manera más ambigua, el programa electoral de CiU no apuesta expresamente por el mantenimiento o la supresión de las diputaciones, sino por la delegación del Estado a Cataluña de “la potestad de reordenación de la naturaleza y funciones de las diputaciones, garantizando que sus recursos reviertan en políticas y financiación destinada a las Ad-

ministraciones locales". Esta "reordenación", claro está, debe ser interpretada teniendo en cuenta la situación actual de las veguerías en Cataluña. Los pocos datos concretos contenidos en estos programas dificultan hacer una valoración de su compatibilidad con la regulación constitucional de la provincia. Conviene recordar, no obstante, que, según nuestro Tribunal Constitucional, no existe un único modelo de organización provincial. En concreto, es conforme con la Constitución la sustitución de la Diputación Provincial por otra instancia de gobierno y administración, siempre que cumpla las exigencias constitucionales de autonomía y de carácter representativo (artículo 141.2 de la Constitución).

El tercer grupo, que en realidad incluye solamente las propuestas del Partido Popular (PP), se caracteriza por no poner en cuestión la existencia de la provincia ni de las diputaciones, antes al contrario, defiende la transformación de estas últimas en aras a conseguir su modernización o potenciación. Frente a la mayoría de las otras propuestas políticas, que se traducen, directa o indirectamente, en la desaparición o en una limitación o debilitamiento del papel institucional de las diputaciones provinciales, el programa electoral del PP apuesta decididamente por su pervivencia, compatible con una "modernización de su marco legal" que puede desembocar incluso en su robustecimiento. En todo caso, se persigue "garantizar el adecuado y eficaz desarrollo de su función constitucional", traducida principalmente en "su clara vocación de ayuda y apoyo a los pequeños y medianos municipios". No es preciso recordar que fue esta la fuerza política vencedora en las urnas.

De este rápido repaso de los programas electorales queda claro, de entrada, que la cuestión provincial ha vuelto a entrar, y con fuerza, en la agenda política. Al menos, hasta el momento de la celebración de las pasadas elecciones generales de noviembre. En efecto, todas las fuerzas políticas más importantes formularon propuestas concretas sobre la provincia o las diputaciones provinciales. Solamente no lo hicieron aquellos partidos de implantación local en territorios en los que no es de aplicación el régimen provincial común. Tal es el caso de Amaiur y el Partido Nacionalista Vasco (en el País Vasco), de Geroa Bai y Foro Asturias (en comunidades uniprovinciales) y de Coalición Canaria (en el archipiélago canario). Todas las propuestas formuladas coinciden en la necesidad de cambiar la situación actual de la provincia o las diputaciones provinciales, aunque divergen profundamente en el sentido e intensidad de las reformas precisas. Y encuentran habitualmente su fundamento, de manera directa y coyuntural, en razones de tipo económico ligadas a la necesidad de ahorro público. En alguna ocasión, sin embargo, a este motivo se suma la crítica al déficit de legitimación originado por la falta de sistemas de elección directa en el nivel provincial.

Al respecto de este último punto, téngase en cuenta, en cambio, que en las recientes reformas que se están operando en Italia, la dinámica es, curiosamente, la contraria, esto es, están en la línea de eliminar el carácter electivo de las provincias y transformar sus órganos en un “Consejo de Alcaldes”.

## **5. Prosiguen las reformas estatutarias en materia local: el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura**

Finalmente se aprueba el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura mediante la Ley orgánica 1/2011, de 28 de enero. En su artículo 9.1.3 atribuye a la Comunidad la competencia exclusiva sobre la organización territorial propia de la Comunidad y régimen local, en los términos del Título IV del Estatuto.

Las dos piezas territoriales básicas en las que Extremadura se estructura territorialmente son el municipio, que se concibe como entidad dotada de autonomía política y no meramente administrativa, y la provincia. A las que se añaden otras entidades enumeradas en el propio Estatuto (artículo 53.1), pero que necesitan de una Ley específica para su creación (artículos 57 y 58).

En cuanto al régimen jurídico de las entidades locales se ha señalado lo que sigue:<sup>20</sup> a) la Comunidad Autónoma procederá a su regulación con arreglo a su naturaleza, pero siempre respetando el marco establecido por la legislación básica del Estado (artículo 53.2); b) el Estatuto de Extremadura ha renunciado expresamente, a diferencia de lo que sucede con otros estatutos, como el catalán o el andaluz, a establecer un listado de competencias propias de los municipios, reenviando la cuestión a una Ley autonómica aprobada por mayoría absoluta de la Asamblea (artículo 55); con respecto a las competencias provinciales, existe igualmente una remisión a la legislación (no solo a la autonómica, sino también a la básica estatal), aunque en este caso sí se fijan directamente en el propio nivel estatutario determinadas competencias mínimas a favor de las diputaciones, que ejercerán tareas “en el ámbito de la cooperación, asesoramiento y asistencia a municipios y entidades locales”, prestando, asimismo, “servicios supramunicipales de carácter provincial, sin perjuicio de los que puedan delegarle o encomendarle las entidades locales de su ámbito territorial o las instituciones autonómicas” (artículo 56.2); c) la gestión ordinaria de los servicios de competencia de la Comunidad Autónoma podrá encomendarse, eventualmente, a las entidades locales extremeñas (artículo 59.2); d) se podrán transferir o delegar a las entidades locales

---

20. ÁLVAREZ, Vicente, en su crónica en *Informe Comunidades Autónomas 2011*, ob. cit.

de Extremadura facultades sobre materias de competencia de la Comunidad Autónoma (artículo 59.3); y e) la Comunidad Autónoma coordinará las funciones propias de las diputaciones provinciales que sean de interés general de Extremadura, sin que esa coordinación suponga un menoscabo de las competencias de las entidades coordinadas (artículo 59.4).

El Título IV concluye con un artículo 60 en el que se procede a la regulación de las Haciendas locales en Extremadura, consagrando en su primer apartado el principio de suficiencia financiera, complemento indispensable de la autonomía local, y velando la Comunidad Autónoma, en este contexto, por el “equilibrio territorial y la realización efectiva del principio de solidaridad”.

## **6. El Proyecto de Ley municipal de Euskadi... sigue el compás de espera**

La Mesa del Parlamento Vasco, en su reunión del día 4 de octubre de 2011, acordó la admisión a trámite del Proyecto de Ley municipal de Euskadi.<sup>21</sup> El País Vasco, en efecto, no se ha dotado hasta el momento de una Ley de este tipo. Falta de la que se hace eco la propia exposición de motivos del citado Proyecto de Ley: “El proceso de institucionalización de Euskadi, a pesar de haber transcurrido más de treinta años desde la recuperación del autogobierno, está aún incompleto. Efectivamente, culminado el proceso de institucionalización autonómico y foral quedaba pendiente aún la aprobación de la Ley Municipal de Euskadi”. Y se añade más adelante: “Bajo este planteamiento, la necesidad objetiva de la Ley municipal de Euskadi no puede ser puesta en tela de juicio. En Euskadi, actualmente, el marco normativo local está imbuido de una notable precariedad (...). La articulación interna de Euskadi requeriría como complemento imprescindible la aprobación de la Ley municipal que cerrara el proceso de articulación institucional entre instituciones comunes, órganos forales de los territorios históricos y ayuntamientos”. Cabe destacar, por lo tanto, que, a diferencia de lo que sucede en otras comunidades autónomas, esta iniciativa legislativa no obedece a la necesidad de desarrollar una nueva regulación estatutaria sobre Gobiernos locales.

Una de las razones que explican la dificultad que ha rodeado la elaboración y aprobación de esta Ley municipal vasca, tras varios intentos fracasados, es la compleja distribución interna de poder sobre los municipios entre la Comunidad Autónoma y los territorios históricos. Es cierto que el artículo 10.4 del Estatuto de

---

21. Publicado en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco núm. 128, IX Legislatura, de 7 de octubre de 2011.

Autonomía del País Vasco reconoce a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre régimen local, sin perjuicio de la competencia estatal del artículo 149.1.18 de la Constitución. Ahora bien, ya no en su relación con el Estado, sino desde una perspectiva interna, el artículo 37.3 del mismo Estatuto atribuye a los territorios históricos la competencia exclusiva sobre el conjunto de materias que allí se enumeran y que, en no pocas ocasiones, tienen una incidencia directa sobre ese régimen local. Competencias concretadas después en la Ley vasca 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos, conocida habitualmente como la Ley de territorios históricos. Consciente de esta distribución interna del poder político sobre la materia local, la exposición de motivos del Proyecto de Ley, tras reconocer la existencia de “un fondo foral de competencias que se proyecta sobre determinadas facetas del espacio local con incidencia asimismo en importantes aspectos puntuales del régimen jurídico de los municipios”, advierte que “este espacio local de configuración local no puede ser, en ningún caso, desconocido por el Parlamento Vasco en el momento de elaborar y aprobar la Ley municipal de Euskadi”. En consecuencia, el texto del Proyecto de Ley ha sido redactado “sin perjuicio de las competencias que le corresponden a los territorios históricos vascos sobre ese ámbito”.

A pesar de estas cautelas, la Diputación Foral de Bizkaia, las Juntas Generales de Álava y la Diputación Foral de Álava han presentado cuestiones de competencia en relación con el Proyecto de Ley.<sup>22</sup> La resolución de dichas cuestiones compete a la Comisión Arbitral prevista en el artículo 39 del Estatuto vasco<sup>23</sup> y cuya regulación más detallada se recoge en la Ley vasca 13/1994, de 30 de junio, por la que se regula la Comisión Arbitral.<sup>24</sup> A la espera de su decisión, la Mesa del

---

22. Las cuestiones de competencia de la Diputación Foral de Bizkaia y de las Juntas Generales de Álava se presentaron en 26 de octubre de 2011, mientras que la correspondiente a la Diputación Foral de Álava se presentó el día siguiente, esto es, el 27 de octubre de 2011.

23. En efecto, según el artículo 39 del Estatuto de Autonomía del País Vasco: “Los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las instituciones de la Comunidad Autónoma y las de cada uno de sus territorios históricos se someterán a la decisión de una Comisión Arbitral, formada por un número igual de representantes designados libremente por el Gobierno Vasco y por la Diputación Foral del territorio interesado, y presidida por el presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, conforme al procedimiento que una Ley del Parlamento Vasco determine”.

24. El artículo 2 de la Ley vasca 13/1994 establece que la Comisión Arbitral conocerá, entre otras, “de las cuestiones de competencia que se le formulen respecto de proyectos y proposiciones de ley en tramitación en el Parlamento Vasco”. Y según su artículo 54, la decisión que adopte esa Comisión Arbitral “determinará si el proyecto o proposición se adecúa a la distribución de competencias entre las instituciones comunes y forales establecida en el Estatuto de Autonomía” (apartado primero), y también si “modifica o afecta al sistema competencial o a la distribución de competencias entre las instituciones comunes y forales establecidos en la legislación en vigor” (apartado

Parlamento Vasco, en su reunión del día 3 de noviembre de 2011, ha acordado suspender la tramitación de la iniciativa normativa.<sup>25</sup> En el momento en que redactamos estas páginas no se ha dictado todavía la esperada resolución.

## 7. Legislación autonómica con incidencia en el régimen local

1. En Andalucía, deben señalarse la Ley 9/2011, de 5 de diciembre, relativa a la modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía, la Ley 2/2005, de 8 de abril, por la que se regula el estatuto de los expresidentes de la Junta de Andalucía, y la Ley 3/2005, de 8 de abril, de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos y otros cargos públicos.

Una de las medidas más polémicas de esta reforma es la incompatibilidad de ser diputado andaluz si se ostenta la condición de alcalde o presidente de Diputación. Como se ha dicho,<sup>26</sup> la medida impactó en la línea de flotación del Grupo Popular en el Parlamento, que cuenta con 17 diputados afectados por esta prohibición y que aunque podrían presentarse a las próximas elecciones autonómicas no podrían obtener acta de diputado, lo que animó al Partido Popular de Andalucía a deducir un recurso de inconstitucionalidad contra esta medida.

Por lo demás, la presencia de alcaldes en los Parlamentos autonómicos es algo generalizado y que otorga un específico carácter a los respectivos sistemas políticos. Una singular expresión de la “acumulación de mandatos” francesa que, curiosamente, en su país de origen está siendo puesta en cuestión a diversos niveles.

2. En Castilla-La Mancha hay que mencionar la Ley 10/2011, de 21 de marzo, por la que se modifica la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de entidades locales de Castilla-La Mancha. La reforma afecta al Fondo Regional de Cooperación Local, y se explica por la necesidad de ajustar el gasto de las Administraciones Públicas

---

segundo). *Vid.* al respecto, entre otros, LEGUINA, Jesús, “La Ley 13/1984, de 30 de junio, reguladora de la Comisión Arbitral y el artículo 39 del Estatuto vasco”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 41, 1995.

25. La suspensión está prevista en el artículo 49 de la citada Ley vasca 13/1994. El acuerdo de suspensión está publicado en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco, IX Legislatura, núm. 133, de 7 de noviembre de 2011.

26. CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, en su crónica en *Informe Comunidades Autónomas 2011*, ob. cit.



para conseguir los objetivos de estabilización y consolidación financiera, lo que obliga a adoptar medidas tendentes al estímulo de la reducción de las obligaciones corrientes de todas las Administraciones Públicas, autonómicas y locales. De este modo, se limita el ámbito del Fondo Regional de Cooperación Local al impulso de las actuaciones de inversión en obras y equipamientos de competencia local, ajustando los porcentajes de reparto del Fondo a la dotación presupuestaria resultante, aunque se contempla la excepcionalidad de la solicitud, por los ayuntamientos, del cambio de finalidad de las cuantías asignadas. El 90% del Fondo se destina a municipios y entidades inferiores al municipio, el 7% a mancomunidades y el 3% restante se reserva para atender actuaciones urgentes o imprevistas. Los municipios y entidades inferiores podrán destinar el Fondo a sectores relacionados con la educación, el empleo, cultura, deportes, bienestar social, sanidad, medio ambiente, caminos rurales, ciclo hidráulico, residuos urbanos e instalaciones municipales. En lo que respecta a las mancomunidades, el Fondo se destinará al cumplimiento de los fines previstos en sus estatutos, con prioridad si se trata de programas de desarrollo local, inversión en caminos rurales y obras de abastecimiento y saneamiento.

**3.** En la Comunitat Valenciana debe citarse la Ley 8/2011, de 1 de abril, de modificación de los artículos 86.3 y 104.2 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local, que recoge el acuerdo alcanzado en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, para resolver las discrepancias existentes entre la Administración del Estado y la Generalitat a los efectos de lo establecido en el artículo 33.2 LOTC. La exposición de motivos refleja el planteamiento que inspira la modificación que efectúa: “En ejecución de dicho acuerdo se procede a la modificación de ambos preceptos. En relación con el artículo 86.3, se pone de manifiesto que los posibles descuentos a los libramientos económicos a favor de las áreas metropolitanas se efectuarán, en su caso, a cargo de recursos económicos procedentes de la Generalitat. En cuanto al artículo 104.2, se modifica la referencia a la posibilidad de que un miembro del Pleno de la mancomunidad pueda desempeñar las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación.

**4.** En relación con Aragón, ha sido levantada expresamente la suspensión de la Ley aragonesa reguladora de los concejos abiertos, que había sido acordada con la interposición del recurso de inconstitucionalidad; y ha sido desestimada por Auto del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 27 de enero de 2011 la solicitud de medida cautelar de suspensión del Decreto del Gobierno de Aragón de aplicación de dicha Ley a municipios y entidades locales menores en las elecciones locales de mayo de 2011, de manera que la Ley ya se pudo aplicar en los citados comicios.

La Ley aragonesa reconfigura la institución del concejo abierto, reduciendo de 100 a 40 habitantes el umbral de aplicación, para evitar su extensión progresiva por mor de la pérdida poblacional de muchos municipios.<sup>27</sup>

## 8. Función pública local

1. En Navarra, la Ley Foral 4/2011, de 17 de marzo, modifica el título VII de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración local de Navarra, que incide en la regulación del personal al servicio de las entidades locales y vuelve de nuevo sobre la problemática cuestión de la provisión de las plazas de secretarios de los ayuntamientos. Esta Ley Foral es de mayoría absoluta y fue aprobada con los votos de UPN y PSN-PSOE, votando en contra los demás grupos parlamentarios.

2. Con carácter general, abundan los conflictos en torno a los acuerdos y pactos de condiciones de trabajo de los empleados locales que ofrecen mejoras sociales o complementan las prestaciones de la seguridad social, promoviéndose la revisión de oficio de los mismos a instancias de los secretarios e interventores, o bien por impugnación de la Abogacía del Estado. También las instituciones de control de cuentas efectúan sus reparos, aunque admiten que después del Estatuto Básico del Empleado Público la cuestión es más matizada.

## 9. La participación local en las comunidades autónomas

1. En Cataluña, la Ley 8/2011, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley 12/2010, de 19 de mayo, del Consejo de Gobiernos Locales, suprime toda referencia a la autonomía presupuestaria y al personal propio del Consejo de Gobiernos Locales. Por otra parte, se precisa que la designación de los representantes del Consejo en los organismos de la Generalitat que determinen las leyes se efectuará a propuesta de las entidades municipalistas. Si ya la Ley reguladora del Consejo desvirtuó ampliamente la configuración estatutaria de este organismo de participación y representación pura del Gobierno local en las instituciones de la Generalitat,<sup>28</sup> ahora se acaba de dar la puntilla a su funcionalidad. Así, queda reducido a una simple expresión de las dos organizaciones municipalistas presentes en Cataluña.

27. BERMEJO LATRE, José Luis, en su crónica en *Informe Comunidades Autónomas 2011*, ob. cit.

28. FONT I LLOVET, Tomàs, y VILALTA REIXACH, Marc, "Los diferentes modelos de participación local en los nuevos estatutos de autonomía", en *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 8, 2009.

Por otro lado, también en Cataluña, se modifica la Comisión de Cooperación Local, esta de carácter mixto, con representación de la Administración autonómica y de los entes locales.

**2.** En Andalucía debe destacarse la Ley 8/2011, de 5 de diciembre, de modificación de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos. En un contexto de modificaciones legislativas en materia de transparencia y calidad democrática, se incluye la reforma de la legislación andaluza sobre el ejercicio de la iniciativa legislativa popular, que en lo sustancial persigue una rebaja sustancial en el número de firmas necesarias para la tramitación de la iniciativa y del número de ayuntamientos que pueden promoverla. Para la primera vía se requieren ahora 40.000 firmas, y para la segunda, el acuerdo de la mayoría absoluta de los plenos de veinticinco ayuntamientos, o de diez cuando estos representen al menos globalmente a 40.000 electores.

**3.** En Castilla y León se señala la Ley 2/2011, de 4 de marzo, por la que se modifica la Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local de Castilla y León y de creación del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León. Se trata de la primera modificación que se realiza sobre la Ley de régimen local de Castilla y León, reforma que afecta al régimen de las transferencias y delegaciones interadministrativas, pero que tiene como objeto prioritario adaptar dicha Ley a algunas previsiones del Estatuto de Autonomía después de la reforma de 2007, en particular mediante, por un lado, la creación, organización y dotación de un régimen de funcionamiento al Consejo de Cooperación Local de Castilla y León, previsto en el artículo 51 del Estatuto de Autonomía como órgano mixto para el diálogo y la cooperación entre la Administración autonómica y las corporaciones locales de la Comunidad; y, por otro, en la línea de lo previsto por el artículo 52 del Estatuto de Autonomía, mediante el reconocimiento de la Federación de Municipios y Provincias de Castilla y León como asociación de entidades locales de implantación mayoritaria, a la que se dota de funciones específicas. Una vez más se plantea la cuestión de otorgar carácter legal y “congelar” la representatividad de una determinada entidad que, en definitiva, es privada.

## **10. Conflictos constitucionales con incidencia local**

**1.** En relación con Navarra, el Estado ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 8.2, primer párrafo, de la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, que permitía un endeudamiento a las entidades locales por encima del admitido

por el Estado, produciéndose además la suspensión del precepto impugnado.<sup>29</sup> El Tribunal Constitucional, mediante Auto 108/2011, de 5 de julio, ha acordado mantener la suspensión del precepto impugnado.<sup>30</sup>

**2.** En relación con Baleares, el Pleno del Tribunal Constitucional, por sendas providencias de 15 de febrero de 2011, ha admitido a trámite los conflictos en defensa de la autonomía local promovidos por los ayuntamientos de Sant Antoni de Portmany y de Santa Eulàlia des Riu (Eivissa) en relación con el artículo 1 de la Ley balear 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión.<sup>31</sup> Ambos consistorios promueven el proceso ante al Tribunal Constitucional por entender que el precepto en cuestión afecta a competencias concretas, cuya titularidad corresponde a los municipios. Por un lado, alegan una vulneración de la “autonomía en materia fiscal”, dado que la norma exime, para la ejecución de determinados proyectos en la zona, de los actos de control previo municipal mediante las licencias urbanísticas, y por consiguiente no se produce el hecho impositivo; por el otro, se invoca que no se ha previsto un mecanismo de compensación para los municipios afectados. Además, y en relación con la aprobación del Plan Especial, se argumenta que la norma que se impugna no ha previsto su participación “con el correspondiente informe vinculante”. En cualquier caso, la indefinición de algunos aspectos de la norma, como también la posibilidad de llevar a cabo determinadas actuaciones incluso antes de la aprobación del Plan Especial, hacen temer a los municipios afectados que la excepción se convierta en regla general con la consiguiente lesión de la autonomía municipal, especialmente en su competencia para otorgar las licencias urbanísticas. Los dictámenes emitidos en su momento por el Consejo Consultivo de las Illes Balears, núm. 163 y 195/2010, concluyen que hay fundamentos suficientes para plantear el conflicto, tanto en relación con la no previsión normativa de participación de los consistorios en la formulación del Plan Especial, como en la exención de licencias municipales para determinadas actuaciones.

**3.** En relación con Canarias, fue cuestionada la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias. Se limita a modificar tres preceptos. Dos de ellos forman parte de la Ley 11/1997. El primero es el artículo 6 bis (que se había introducido mediante una reforma efectuada en 2005: Ley 8/2005), y se modifica

29. Boletín Oficial del Estado núm. 84, de 8 de abril de 2011.

30. Boletín Oficial del Estado núm. 178, de 18 de julio de 2011.

31. Vid. BALLESTER, M., en su crónica en *Informe Comunidades Autónomas 2011*, ob. cit.

para eliminar la limitación de potencia antes establecida a efectos de la aplicación de este precepto, que habilita el establecimiento de instalaciones de energía eléctrica de interés general sin la exigencia de licencia urbanística (ahora, sin limitaciones de potencia en relación con tales instalaciones). Y el segundo, el artículo 9: se hace lo propio para facultar que la autorización de nuevas instalaciones deba referirse a las emplazadas ahora en un solo sistema insular aislado (antes, debía abarcar varios sistemas aislados, uno de los cuales había de corresponder a una isla que no fuera Gran Canaria o Tenerife). El tercer precepto afectado, en fin, forma parte de la Ley 19/2003, y es su Directriz 36.8, que sencillamente se deroga para ajustarse al PECAN (Plan de Energía de Canarias) y evitar de este modo el cierre de sendas centrales eléctricas en Gran Canaria y Tenerife. Con posterioridad a su aprobación, el Consejo Consultivo, en su dictamen núm. 373/2011, estimó improcedente la interposición de conflicto de competencia en defensa de la autonomía local contra esta Ley, promovido por los municipios de Canarias, en número suficiente: sin perjuicio de considerar que concurrían los presupuestos procesales exigibles al efecto, no había razones de fondo a su juicio que sustentaran el indicado conflicto.<sup>32</sup>

---

32. Vid. SUAY RINCÓN, José, en su crónica en *Informe Comunidades Autónomas 2011*, ob. cit.

