
20 años de Instituto de Derecho Local, 20 años de Derecho local*

Francisco VELASCO CABALLERO
Director de Investigación del Instituto de Derecho Local
Universidad Autónoma de Madrid
ORCID ID: 0000-0003-1055-3939

RESUMEN

En los veinte años de vida del IDL-UAM, el Derecho local se muestra generalmente estable, resistente frente a las múltiples crisis de esta época. En especial, frente a la crisis financiera de 2008 y la crisis sanitaria de 2020. Esta resistencia del régimen local se observa tanto en el nivel constitucional como en el legal, y es comprobable tanto en la planta local como en la organización, las competencias y la financiación locales. La estabilidad del régimen local sin duda que aporta seguridad jurídica al conjunto del sistema institucional. Pero también está impidiendo que las entidades locales españolas respondan con más eficacia y prontitud a nuevas realidades contemporáneas.

Palabras clave: gobierno local; régimen local; autonomía local; organización municipal; competencias locales; financiación local.

* Fecha de finalización del trabajo: 28 de abril de 2023. Este estudio se enmarca en el Proyecto de Investigación PID2019-105799RB-100 (Políticas y servicios públicos contra la despoblación), financiado por el Ministerio de Ciencia e Investigación.

Abreviaturas utilizadas: CE: Constitución española; LBRL: Ley reguladora de las Bases del Régimen Local; LCREM: Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid; LHL: Ley de Haciendas Locales; LMMGL: Ley de Medidas de Modernización del Gobierno Local; LOREG: Ley Orgánica del Régimen Electoral General; LREB: Ley del Régimen Especial de Barcelona; LRSAL: Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

20 years of the Institute of Local Government Law, 20 years of Local Government Law

ABSTRACT

In the twenty years of life of the IDL-UAM, local government law has been generally stable, resilient to the multiple crises of this time. Especially, in the face of the financial crisis of 2008 and the health crisis of 2020. This resistance of the local system is observed both at a constitutional and legal level and it is verifiable when observing the map of municipalities as well as their organization, local powers and local financing. The stability of the local regime undoubtedly provides legal certainty to the entire institutional system. But it also prevents local Spanish entities from responding more effectively and promptly to new contemporary realities.

Keywords: local government; local government law; local self-government; municipal organization; local competences; local financing.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. CONTINUIDAD CONSTITUCIONAL.—3. DIMENSIÓN POLÍTICA DE LAS ENTIDADES LOCALES.—4. LA PLANTA LOCAL.—5. HOMOGENEIDAD JURÍDICA.—6. SISTEMA DE FUENTES.—7. ORGANIZACIÓN.—8. COMPETENCIAS.—9. FORMAS DE ACTUACIÓN LOCAL.—10. FINANCIACIÓN.—11. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

1. El 22 de mayo de 2023 *se cumplen veinte años* de Instituto de Derecho Local, creado por Decreto 69/2003, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Durante todos estos años, el IDL-UAM ha colaborado activamente en el análisis y formación del Derecho local en España. Ahora, con la vista puesta en este largo lapso de veinte años, tiene sentido analizar, al menos en sus grandes rasgos, cómo ha sido la evolución del Derecho local en España.

2. En términos generales se puede afirmar que el Derecho local español es *tendencialmente estable*. Ha habido varias reformas legislativas estatales, pero su alcance real ha sido más bien limitado. La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (LMMGL) trajo un nuevo régimen jurídico organizativo para los *municipios de gran población*. Esta ley aportó importantes cambios en la distribución interna de competencias (entre el pleno, la junta de gobierno y la alcaldía). También propició, entre otras modificaciones de detalle, la creación de órganos administrativos especiales (en materia económico-administrativa, o para las sugerencias y reclamaciones). Con la LMMGL quedó definitivamente instaurada la dualidad básica entre municipios de régimen «común» y los municipios «de gran población». Esta dualidad, aunque relevante desde el punto de vista organizativo, no se ha extendido a otros

aspectos relevantes del régimen local. Así, la distinción entre municipios comunes y de gran población no es en sí misma determinante para el régimen competencial y para la actividad municipal. Tampoco lo es para las relaciones con los niveles superiores de gobierno (las comunidades autónomas y el Estado), ni para el régimen financiero, que conforme al Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LHL) se sirve de sus propias categorías de municipios, no de la distinción entre municipios de gran población y municipios comunes que contiene la LMMGL. La otra gran reforma legislativa del Estado, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), buscó una reforma profunda en las competencias locales y en el control —sobre todo financiero— sobre municipios y provincias. Pero, como más adelante se explicará, el alcance real de esta reforma legal ha sido más bien limitado.

3. También el *Tribunal Constitucional* ha abordado algunos aspectos fundamentales del régimen local, pero normalmente para consolidar la jurisprudencia dictada a principios de los años ochenta. Por otro lado, dada la amplitud de la regulación básica estatal y la tradicional ajeneidad de muchas comunidades autónomas respecto de sus entidades locales, las *leyes autonómicas* han aportado escasas novedades al régimen local. Finalmente, las propias entidades locales han aprovechado en escasa medida la autonomía que les atribuyen la Constitución y las leyes. Las entidades locales han actuado, en estos veinte últimos años, más como Administraciones públicas que aplican las leyes estatales y autonómicas que como gobiernos locales que ordenan, configuran y dirigen la vida colectiva en el marco de las leyes. La mencionada estabilidad del régimen local sin duda que aporta *seguridad jurídica* al conjunto del sistema institucional. Pero también *está impidiendo* que las entidades locales españolas respondan con más eficacia y prontitud a nuevas realidades contemporáneas. Con frecuencia, los ciudadanos reclaman de sus ayuntamientos y diputaciones provinciales respuestas e iniciativas difícilmente articulables conforme al régimen local vigente. En lo que sigue, se seleccionan algunos aspectos del régimen local a través de los cuales se puede observar la relativa estabilidad a la que se ha hecho referencia.

2. CONTINUIDAD CONSTITUCIONAL

4. En primer lugar, en perspectiva constitucional el Derecho local español es tendencialmente estable. A falta de reformas constitucionales expresas, la jurisprudencia constitucional ha mostrado una cierta continuidad y estabilidad, si bien más *en la sustancia* que en su argumentación formal. El contenido efectivo de la autonomía local garantizada por la Constitución se ha mantenido, en general, dentro del esquema básico definido al inicio de los años ochenta del siglo XX (SSTC 4/1981 y 32/1981). En términos comparados se trata de una autonomía local *relativamente alta y cualificada*¹, lo cual

¹ C. NAVARRO y E. PANO, «Local Autonomy in Spain: The Place of Spanish Municipalities in the Multilevel System of Government», en A. IGLESIAS ALONSO (ed.), *Local Governance in Spain*, Springer, 2022, pp. 247-265.

no significa que sea óptima. Más bien, indica que en muchos países, incluso europeos, la protección constitucional de la autonomía local es baja o muy baja.

5. Desde principios de los años ochenta del siglo XX, la garantía constitucional de autonomía local se ha construido sobre el instrumento técnico de la «garantía institucional», expresamente acogida por la STC 32/1981. Las crecientes críticas doctrinales a esta construcción teórica propiciaron, en fechas más recientes, la reconfiguración técnica de la autonomía local como «principio constitucional»: como un mandato finalista que impone a todos los poderes públicos (en especial, a los parlamentos) el máximo nivel de autonomía local posible, siempre que la ponderación con otros bienes y valores constitucionales así lo permita (STC 41/2016)². Si bien el cambio conceptual es muy relevante, y afecta por completo a la manera de argumentar las posibles infracciones constitucionales, no está claro que el nuevo modelo teórico haya deparado consecuencias prácticas relevantes en la sustancia de la autonomía local garantizada por la Constitución. De hecho, en las sentencias donde se formula el nuevo canon «principal» de autonomía local simultáneamente se aceptan parte de los recortes y controles introducidos por la LRSAL. El cambio conceptual y argumental iniciado en 2016 se ha mantenido en la jurisprudencia constitucional posterior (STC 82/2020), pero no de forma única. Conviven con esta nueva orientación conceptual otras sentencias en las que el TC se sigue sirviendo de la vetusta «garantía institucional» de autonomía local.

6. La relativa estabilidad de la garantía constitucional de autonomía local, más en su sustancia que en su formulación teórica, guarda relación con el escaso recorrido que, en los últimos veinte años, ha tenido el *conflicto en defensa de la autonomía local* introducido en 1999 (art. 75 *bis* de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del TC). La gran complejidad procesal del conflicto ha llevado, con mucha frecuencia, a su inadmisión total o parcial por el TC (p. ej., STC 152/2016, FJ 2.º). Esto ha sido determinante para que los asuntos de autonomía local hayan llegado a la jurisdicción constitucional *no desde la perspectiva propiamente local*, sino en clave de conflicto entre el Estado y las comunidades autónomas. En el marco de estos conflictos competenciales, la autonomía local ha sido una cuestión normalmente secundaria, resuelta por simple remisión a la imprecisa jurisprudencia sobre la «garantía institucional» de autonomía local sentada en 1981.

7. Desde la perspectiva constitucional, también es relativamente estable, a lo largo de los últimos veinte años, la *distribución competencial* sobre régimen local entre el Estado y las comunidades autónomas. Una vez que la STC 214/1989, FJ 14.º, sentó el carácter «bifronte» del régimen local, que autorizaba un régimen estatal básico extenso para la regulación de la Administración local (al amparo del art. 149.1.18 CE), se ha consolidado y reafirmado *la posición central del Estado* en la configuración legal del régimen local. En términos generales, y llevando al límite los criterios de la doctrina inicial

² L. MEDINA ALCOZ, «La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas a la luz de las sentencias constitucionales sobre la reforma local de 2013», *Anuario del Gobierno Local*, 2015, pp. 189-224.

del TC, las leyes básicas estatales contienen un régimen básico cada vez más extenso e intenso. La LMMGL es buena muestra de esta tendencia, al regular múltiples aspectos organizativos de los municipios de gran población que serían más propios de la legislación autonómica de desarrollo o, incluso, de la potestad municipal de autoorganización [conforme al art. 4.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, LBRL]. Posteriormente, la también trascendental Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), de nuevo mostró una comprensión muy amplia, por parte del Estado, de su propia competencia básica sobre régimen local. En relación con estas reformas legislativas expansivas (que consecuentemente reducen el ámbito propio de la legislación autonómica de desarrollo) el TC ha ofrecido una respuesta algo diferenciada: mucho más deferente hacia la ley estatal en la STC 103/2013 (respecto de la LMMGL) y menos permisivo en la STC 41/2016 (respecto de la LRSAL). Pero incluso en esta última sentencia se introduce una idea hasta ahora ausente en la jurisprudencia: una *amplia deferencia hacia el legislador estatal* para optar por unas bases estatales más favorables o más restrictivas de la autonomía local. Aunque este planteamiento de partida no supone por sí una comprensión amplia de la competencia básica estatal, sí tiene una consecuencia importante para las comunidades autónomas: que el ámbito material de su regulación es por completo inestable, lo cual afecta también decisivamente a la posibilidad de un modelo de régimen local propio en cada comunidad autónoma.

8. Un último análisis, en clave constitucional, se refiere a la *comprensión corporativa* del gobierno local. Ante la autorización de la LMMGL para incluir miembros no electos en la junta de gobierno local, el TC respondió con contundencia que el art. 140 CE claramente reserva el gobierno y la administración municipal a los concejales electos (STC 103/2013). Se trata de una doctrina poco ponderada que, en su propia literalidad, resulta de imposible cumplimiento. Pues si bien parece viable que el gobierno municipal se ejerza siempre por órganos integrados por concejales electos (pleno, alcaldía, junta de gobierno), ya resulta más complicado (y poco justificado) que también la *actividad administrativa* quede reservada a órganos con legitimidad democrática directa. Una doctrina constitucional tan estricta o literal como la mencionada impone una actividad administrativa *corporativa* (esto es, ejecutada por cargos electos) que se cohonesto mal con el principio de objetividad administrativa (art. 103.1 CE) y es de imposible realización en los municipios medianos y grandes. En estos municipios, al menos la actividad administrativa no es, ni puede ser, un asunto de concejales electos, sino de empleados públicos bajo la dirección de órganos de gobierno (estos sí, compuestos de concejales electos).

3. DIMENSIÓN POLÍTICA DE LAS ENTIDADES LOCALES

9. La estabilidad del régimen local español en los últimos veinte años alcanza también a la cuestión central de si las entidades locales son *organizaciones políticas* o

Administraciones públicas. El Derecho local constitucional está construido sobre los cimientos del régimen franquista, del que es expresión la Ley de Régimen Local de 1955 y sus reglamentos de desarrollo (algunos de ellos, aún directa o indirectamente vigentes). En una autocracia centralizada no hay distribución del poder político. Por eso, las únicas entidades territoriales reconocidas (los ayuntamientos y las diputaciones provinciales) sólo podían ser organizaciones *administrativas*, sometidas o estrechamente vinculadas a las autoridades estatales. Con el cambio constitucional era posible plantear que las entidades locales —al menos las directamente reconocidas por los arts. 140 y 141 CE— tienen sustancia política y no sólo naturaleza administrativa. Parecía lógico entender que entidades territoriales dotadas de autonomía (art. 137 CE) y con legitimidad democrática directa (los ayuntamientos, conforme al art. 140 CE) o al menos de carácter representativo (como las diputaciones provinciales, según el art. 141.2 CE) no eran reconducibles a la imagen constitucional de una Administración políticamente neutralizada y objetiva (art. 103.1 CE) aunque dirigida por un Gobierno netamente político (art. 97 CE). Sin embargo, desde el principio de la era constitucional arraigó la comprensión de las entidades locales como *meras Administraciones públicas*. Este resultado en parte puede deberse a la tradición estatal española desde principios del siglo XIX, tendente a *negar toda entidad política distinta de la Nación*. Pero también hay factores contemporáneos. Uno de ellos es el deseo de marcar distancias entre las entidades locales y las nacientes comunidades autónomas, a las que sí se reconoce sustancia propiamente política, no sólo administrativa (STC 88/1986, FJ 6.º). Finalmente, el difícil encaje de las entidades locales en el sistema constitucional de *distribución de competencias*, que atribuye al Estado las bases del régimen jurídico de las «Administraciones públicas» (art. 149.1.18 CE) y no competencias específicas sobre las entidades locales, ha fomentado la comprensión de los gobiernos locales como Administraciones públicas. Pues sólo así el Estado podía regular ampliamente el régimen local.

10. La situación descrita se ha mantenido a lo largo de los últimos veinte años. Ha habido intentos varios de caracterizar a las entidades locales como organizaciones políticas, como gobiernos locales. Esta comprensión política de las organizaciones locales se ha defendido en la doctrina académica³ e incluso se ha plasmado en los estatutos de autonomía modificados a partir de 2006. Por ejemplo, el Estatuto catalán de 2006 se refiere siempre a los «gobiernos locales», no a la Administración local (art. 84.2). Mas estas iniciativas han tenido escaso éxito. Muy pronto, la STC 31/2010, sobre el Estatuto catalán, insistió en que las entidades locales son Administraciones públicas, y por tanto plenamente encuadrables en la competencia básica estatal sobre Administraciones públicas (FJ 100.º).

11. La insistente caracterización jurídica de las entidades locales como Administraciones públicas es causa de dificultades e incoherencias. Aunque los ayuntamientos, cabildos y consejos insulares cuentan con legitimidad democrática directa, su actuación

³ Por todos, T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN, «Los retos actuales del Gobierno local: repolitización, diversificación e interiorización», *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, 2014, pp. 11-42 (p. 23).

se rige por *las mismas reglas que se aplican a las Administraciones públicas burocráticas*. Esto es, las entidades locales se equiparan a organizaciones administrativas que basan su legitimidad en el estricto cumplimiento de la ley y en su sometimiento a la dirección de un órgano político de gobierno (el Gobierno de España, conforme al art. 97 CE, o el gobierno de cada comunidad autónoma, conforme al correspondiente estatuto de autonomía). Visto desde el otro lado, típicas funciones administrativas, que exigen altos niveles de objetividad, neutralidad e imparcialidad (como la imposición de sanciones o el otorgamiento de autorizaciones) se ejercen en las entidades locales por cargos netamente políticos, por definición poco adecuados para la aplicación subsuntiva de las leyes. Esto obliga, en ocasiones, a interpretaciones tortuosas de las leyes administrativas, cuando se aplican a los órganos municipales. Por ejemplo, una aplicación cabal del mandato de abstención a los alcaldes y concejales electos, conforme al tenor del art. 23.1.a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), haría casi imposible el propio funcionamiento municipal, pues es normal que un alcalde o concejal tenga «interés personal», siquiera de carácter político, en los asuntos que resuelve. Para evitar este resultado, se opta generalmente por una interpretación alternativa o flexible del mandato legal de abstención, cuando se aplica a la Administración local. Es esta una muestra, entre muchas, de la disfuncional aplicación de leyes administrativas (normalmente dirigidas a empleados públicos) a órganos y cargos de naturaleza política.

4. LA PLANTA LOCAL

12. Pocas estructuras institucionales son más estables en España que la planta local. El número de municipios y provincias ha cambiado poco desde los inicios del siglo XIX. Y menos aún respecto del Decreto de 30 de noviembre de 1833⁴. Es cierto que algunas comunidades autónomas han añadido las comarcas como nuevo nivel de gobierno local⁵, pero estas nuevas entidades locales sólo han complementado a las *provincias*; no las han sustituido. Esta estabilidad histórica de la planta local es también visible en las últimas dos décadas. Aunque repetidas veces se ha abierto el debate sobre las provincias, ese debate no ha llevado en ningún caso a cambios relevantes. Para los municipios, los renovados *intentos de fusión* (tanto por parte del Estado como de algunas comunidades autónomas) no han producido prácticamente ningún resultado. La LRSAL de 2013 hizo un último intento de fomento de las fusiones municipales voluntarias, mediante incentivos financieros (nuevo art. 13 LBRL). Este último intento de fusión estatal era constitucionalmente dudoso, dada la amplitud de las competencias autonómicas sobre

⁴ E. ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y provincias*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, 2003, pp. 305 y ss. *Vid.* también el informe *Variaciones de los municipios de España desde 1842*, INAP, Madrid, 2008, p. 4.

⁵ D. SANTIAGO IGLESIAS, «Provincia, comarca y área metropolitana», en F. VELASCO CABALLERO, *Tratado de Derecho Local*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2021, pp. 287-316 (pp. 305-310).

este aspecto del régimen local⁶. Además, los incentivos financieros eran demasiado recautados como para propiciar fusiones municipales a gran escala. El resultado final es que las iniciativas de fusión han sido escasísimas, y donde finalmente se han producido, han estado envueltas de oposición.

13. Si bien los dos últimos decenios no han traído modificaciones en la planta local, sí se han abierto paso algunas nuevas orientaciones que, aun sin cuestionar la estructura de la planta local, le han aportado nueva funcionalidad. De un lado, con la aprobación de la LRSAL las provincias han reforzado parcialmente sus funciones de coordinación [arts. 26.2 LBRL y 36.1.a)] y suplencia [art. 36.1.c) LBRL] en relación con los municipios pequeños. De otro lado, se ha extendido también la idea de que los municipios y sus correspondientes provincias forman una *comunidad política única*, articulada en dos escalones o niveles complementarios (el municipal y el provincial). Esta idea, inicialmente sólo doctrinal⁷, es hoy también jurisprudencia constitucional [STC 82/2020, FJ 7.ºa)].

14. También, en algunas comunidades autónomas se ha creado un *nuevo tipo de mancomunidades*, tendencialmente integrales, que pretenden cubrir la deficiente institucionalización del espacio propiamente comarcal. Expresiones de esta tendencia son las mancomunidades integrales extremeñas (reguladas en la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura) y las mancomunidades comarcales valencianas (reguladas en la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de mancomunidades de la Comunitat Valenciana). Esta renovada orientación comarcal e integral de las mancomunidades está en sus inicios. Su futuro está condicionado por algunos factores jurídicos. Al Estado le corresponde introducir modificaciones en la legislación básica estatal (LBRL) que faciliten y abran nuevas posibilidades a la regulación autonómica de este tipo de mancomunidades; y también le corresponde abrir las transferencias estatales de la PIE (Participación en los Ingresos Estatales), hoy reguladas en los arts. 118 y ss. y 140 y ss. LHL, a estas mancomunidades. A partir de ahí, a cada comunidad autónoma le corresponde, en función de sus singularidades territoriales, regular distintos tipos de mancomunidades integrales o comarcales: para los espacios urbanos metropolitanos; y para las áreas rurales. También corresponde a las comunidades autónomas la generación de incentivos para la formación de estas mancomunidades (lo que fundamentalmente pasa por la mejora y estabilización de su financiación, singularizada respecto de los actuales planes de cooperación local) y la regulación de la elección ciudadana directa de los órganos de gobierno de estas mancomunidades, imprescindible para su configuración como entidades locales «integrales». En todo caso, esta posible institucionalización de las

⁶ F. VELASCO CABALLERO y C. VIVER I PI-SUNYER, «Competencias para la reforma de la planta local», *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2012, pp. 113-114.

⁷ M. ZAFRA VÍCTOR, «Relaciones entre municipios y provincias», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 29, 2012, pp. 119-140 (p. 123).

mancomunidades comarcales tiene límites constitucionales relevantes, ya que no puede cuestionar la posición del municipio como entidad local básica (art. 140 CE) y ha de respetar la posición institucional de la provincia como segundo nivel de gobierno local (art. 141.1 CE).

5. HOMOGENEIDAD JURÍDICA

15. La estabilidad del régimen local también se observa en su *alta homogeneidad*, en un doble sentido: de un lado, una legislación estatal tanto extensa como intensa concede un espacio normativo limitado para las comunidades autónomas y, por extensión, para cada entidad local; de otro lado, tanto las leyes estatales como las autonómicas regulan de forma tendencialmente uniforme la organización y el funcionamiento tanto de los municipios como de las entidades locales supramunicipales (provincias y comarcas). Como sigue.

16. En primer lugar, la *legislación básica estatal*, que ya desde 1985 es extensa e intensa, ha ensanchado sus contenidos en las dos últimas décadas. La LMMGL, si bien introduce un régimen organizativo singular para los *municipios de gran población*, lo hace de manera uniforme. Esto es, no permite que la singularidad se diversifique en cada comunidad autónoma, o por ordenanzas y reglamentos de cada municipio. La nueva configuración competencial de la alcaldía, el pleno y la junta de gobierno, o la necesaria creación por cada ayuntamiento de una «comisión especial de sugerencias y reclamaciones» (art. 132 LBRL) o de entidades territoriales desconcentradas (art. 128 LBRL), es una opción legislativa imperativa para todos los municipios de gran población (y, por tanto, indisponible para las leyes autonómicas y los reglamentos orgánicos municipales). Es esta una opción al tiempo diferenciadora (porque sólo se refiere a los municipios de gran población) y *uniformizadora* (dado que rige para los municipios de gran población de toda España) que ha recibido el visto bueno del TC (STC 103/2013). Una década después, en 2013, la LRSAL *volvió a ampliar la uniformidad* del régimen local, en un cuádruple eje: para limitar las competencias municipales; para reducir la planta local inframunicipal (entidades locales menores o autónomas); para ampliar las competencias provinciales de coordinación; y para aumentar los controles económico-financieros sobre el conjunto de las entidades locales. En este caso, el TC rechazó algunas de las nuevas reglas uniformadoras del Estado. Fundamentalmente, el TC rechazó o desactivó en la práctica los preceptos referidos a las competencias municipales (STC 41/2016, FFJJ 10.º y 13.º), pero aceptó en cambio otras vías de homogeneización del régimen local, como la privación de personalidad jurídica a las futuras entidades locales menores (FJ 7.º), o el nuevo régimen de control económico financiero (STC 111/2016).

17. La alta uniformidad tradicional del régimen local español podría haber llegado a su fin con la *reforma de algunos estatutos de autonomía* a partir de 2006. Estos estatutos incluían un mayor espacio competencial autonómico para la configuración de

la planta local, la organización administrativa, las relaciones con las correspondientes Administraciones autonómicas y las competencias locales. Sin embargo, la contundente STC 31/2010, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en la práctica redujo todas las nuevas competencias autonómicas exclusivas al *mero desarrollo* de las bases estatales. Afirmando la incapacidad de los estatutos de autonomía para delimitar o perfilar las competencias estatales (FJ 4.º), el TC confirmó que el régimen local lo configura fundamentalmente el Estado, a través de una competencia que, aunque formalmente es sólo «básica», puede ser muy extensa e intensa, porque no puede ser delimitada por los estatutos de autonomía.

18. La segunda fuente de homogeneidad en el régimen local, ya mencionada indirectamente, deriva de la propia creación de *dos macro-tipos de municipios*: los de régimen común y los de gran población. Esta tipificación legal (básica) de los municipios dificulta la adaptación del régimen local a las peculiaridades de cada territorio y de cada municipio. Las posibles singularidades mediante leyes autonómicas, previstas inicialmente en el art. 30 LBRL (p. ej., para los municipios pequeños o de carácter rural, o para los turísticos) han dado paso, con la LMMGL, a *dos grandes tipos uniformes* de municipios. Esa uniformidad dentro de cada tipo sólo quiebra en supuestos tasados: cuando media una ley estatal singular o de «carta municipal», como ocurre con Madrid (Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, LECREM) y Barcelona (Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona); cuando la propia LBRL autoriza alguna singularidad autonómica complementaria (es el caso de la DA 6.ª³ LBRL en relación con la ciudad de Barcelona); o cuando, en el limitado espacio propio de la legislación autonómica de desarrollo, se establecen algunas singularidades para algunos municipios (es el caso de las leyes de capitalidad autonómicas, como la Ley balear 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca)⁸. En todos estos casos, la diversidad de régimen jurídico es normalmente *heterónoma*, no autónoma. Esto es: es una ley estatal o de la correspondiente comunidad autónoma quienes singularizan el régimen jurídico de un grupo de municipios o de concretos municipios. Esas leyes conceden *pocos espacios de auto-singularización* a los ayuntamientos (mediante reglamentos orgánicos). Las leyes crean directamente la diversidad jurídica de estos municipios. Este rasgo de homogeneidad no es sólo una opción política estatal y autonómica, sino que frecuentemente parte de los propios municipios. Tal y como muestra la reciente iniciativa del Ayuntamiento de Barcelona para la actualización de su carta municipal y de la Ley especial estatal, son los propios municipios quienes, en lugar de reclamar más espacio para su autorregulación, instan reformas singularizadoras con *rango de ley*⁹, con el objetivo de blindar a futuro la singularidad jurídica pretendida.

⁸ J. AGUDO GONZÁLEZ, «La regulación de las capitales regionales y su trascendencia a nivel territorial», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 30, 2012, pp. 87-110.

⁹ En este sentido, A. GALÁN GALÁN, «El régimen especial de Barcelona en el sistema de fuentes», en T. FONT I LLOVET, *La carta municipal de Barcelona i el Dret de la Ciutat*, Ayuntamiento de Barcelona, 2022, pp. 61-114 (p. 66).

19. Recientemente, en la presente legislatura, se ha iniciado la elaboración de un régimen jurídico básico especial para los *municipios pequeños o en riesgo de despoblación*. Esta iniciativa de reforma de la LBRL incide de nuevo en la identificación de un gran grupo de municipios que, de esta manera, contaría con un régimen jurídico singular pero común para toda España. Esta reforma legislativa es, por ahora, de futuro incierto. En la medida en que está estrechamente vinculada al fenómeno de la despoblación rural, es dudoso que pueda incluir a los pequeños municipios que no afrontan problemas de despoblación, o donde la actuación de las entidades locales supramunicipales (provincia, comarca, mancomunidades integrales) suplen de forma eficiente las limitaciones de estas entidades.

6. SISTEMA DE FUENTES

20. En términos generales, la estructura del Derecho local, en sus distintos niveles, permanece estable en las dos últimas décadas. De un lado, la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (CEAL) sigue mostrando una eficacia normativa muy débil. Apenas aparece en la jurisprudencia como un recurso argumental para la interpretación de las leyes internas. Significativamente, el incumplimiento por España del art. 9.5 CEAL en relación con la financiación de los municipios pequeños, expresamente declarado por el Congreso de Autoridades Regionales y Locales del Consejo de Europa¹⁰, no ha merecido hasta hoy ninguna respuesta normativa interna. De otro lado, tras la STC 31/2010, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, la extensa *legislación básica estatal* sobre régimen local mantiene su posición hegemónica en el sistema de fuentes, limitando de forma terminante el espacio legislativo autonómico. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha declarado con rotundidad la inconstitucionalidad de algunas leyes autonómicas no plenamente coincidentes con preceptos de la LBRL. Tal es el caso de la STC 19/2022, FJ 3.º, referida al art. 74.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, relativo a los estatutos de las mancomunidades. Otras cuestiones importantes sobre el sistema de fuentes, como la relación entre los reglamentos gubernativos (estatales o autonómicos) y las ordenanzas municipales, se mantienen en estado de incertidumbre, dando lugar a una jurisprudencia casuística.

21. Por lo que se refiere específicamente a las ordenanzas y demás normas dictadas por las entidades locales, se ha consolidado en los últimos veinte años la *comprensión flexible de las reservas constitucionales de ley* en relación con las ordenanzas municipales, conforme a la jurisprudencia constitucional iniciada por las SSTC 233/1999 y 132/2001. También es estable, por ahora, la negación de potestad normativa (reglamentaria) a otros órganos municipales distintos del pleno. En especial, en los municipios de gran pobla-

¹⁰ Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 465 (2021), Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Spain, CG(2021)41-07final, 22 September 2021, § 225, p. 37.

ción la jurisprudencia niega que los *decretos de la junta de gobierno* puedan desarrollar normativamente las ordenanzas del pleno¹¹. Esta jurisprudencia es especialmente llamativa si se tiene en cuenta que, por exigencia de la STC 103/2013, la junta de gobierno municipal está compuesta en su integridad por concejales electos, seleccionados por el alcalde o alcaldesa de entre quienes componen el pleno. Esto es, en términos de *legitimidad democrática*, que es el criterio determinante para definir la potestad normativa de cualquier órgano, la junta de gobierno municipal ocupa una posición institucional reforzada, lo que aboga por una potestad normativa propia, siquiera de desarrollo de las ordenanzas del pleno. Sin embargo, a la vista de la contundente jurisprudencia contenciosa en sentido contrario, la posible potestad normativa de la junta de gobierno requiere de modificaciones legislativas expresas, en el sentido ya avanzado por el art. 26.2.c) de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona.

22. Una modesta innovación contemporánea, referida a la relación entre las leyes y las ordenanzas locales, consiste en la *regulación legal meramente supletoria*, en defecto de regulación local expresa. Así, por ejemplo, el vigente art. 156.2 de la Ley madrileña 9/2001, de 17 de julio, de Suelo (modificada por la Ley madrileña 11/2022, de 21 de diciembre, en relación con los controles urbanísticos municipales) establece expresamente que su regulación sobre las declaraciones responsables sólo es aplicable mientras no sea *desplazada por una ordenanza municipal*. Se abre así la posibilidad de leyes estatales o autonómicas meramente supletorias, aplicables sólo en defecto de regulación municipal. En estos casos, allí donde la ley (estatal o autonómica) puede regular una concreta materia de interés local, puede optar tanto por una regulación terminante, sin excepciones, o por una regulación sólo supletoria, en defecto de regulación local expresa. Esta última una opción legislativa es óptima desde la perspectiva del principio constitucional de autonomía local (art. 137 CE). Además, esta opción no está afectada por la jurisprudencia constitucional contraria a las *leyes estatales meramente supletorias* de las leyes autonómicas (SSTC 118/1996 y 61/1997). Pues recuérdese que esta doctrina constitucional no impide *per se* la supletoriedad de las leyes estatales, sino la posibilidad de que el Estado apruebe leyes meramente supletorias en materias en las que no es competente (como los transportes urbanos, según la STC 118/1996 o el urbanismo, conforme a la STC 61/1997). Fuera de estos casos, allí donde el Estado legisla al amparo de una *competencia propia*, tanto puede regular de forma terminante como permitiendo el desplazamiento de parte de sus normas (por leyes autonómicas o, incluso, por ordenanzas municipales).

7. ORGANIZACIÓN

23. En 2003, la LMMGL estableció un nuevo modelo organizativo municipal, aunque sólo para los municipios de gran población. Desde entonces *se mantiene la di-*

¹¹ Por ejemplo, Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de abril de 2009 (ECLI:ES:TSJM:2009:8083).

cotomía organizativa entre estos municipios y los de «régimen común». Dada la notable extensión y concreción de la LBRL en relación con los dos grupos de municipios, son pocas las novedades organizativas de las leyes autonómicas y de los reglamentos orgánicos municipales. En este sentido, si bien es cierto que algunos ayuntamientos regulan expresamente y de forma innovadora las «áreas de gobierno» o la estructura orgánica de los distritos, tales regulaciones orgánicas son muy secundarias, dado que están condicionadas por la extensa regulación de la LBRL y, complementariamente, por el régimen básico de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

24. En términos generales, el modelo organizativo de los municipios de gran población se ha consolidado. Sobre todo, en dos aspectos: la distribución de competencias entre el pleno, la junta de gobierno y la alcaldía, que claramente concentra en la junta de gobierno las competencias administrativas; y la creación de órganos administrativos independientes, como los tribunales económico-administrativos municipales (art. 137 LBRL). El singular régimen organizativo de los municipios de gran población se ha perfeccionado incluso en el art. 17 LECREM, que ahonda en el protagonismo competencial de la junta de gobierno, en detrimento del pleno. Probablemente será este modelo organizativo el que, en un futuro próximo, servirá de patrón para todas las grandes ciudades. Esto incluye a la ciudad de Barcelona que, aunque desde la Ley catalana 22/1998 cuenta con un régimen organizativo especial, esa regulación ha quedado ya superada por la luego contenida en la Ley especial de Madrid¹².

25. La *eficacia real* del régimen organizativo especial para los municipios de gran población es muy diversa. Dados los amplios criterios legales para la calificación de un municipio como de «gran población» (art. 121.1 LBRL), en este grupo de municipios se encuentran los verdaderamente grandes (como Sevilla, Zaragoza, Málaga, Valencia y Murcia) junto a otros mucho más pequeños, con población poco superior a los 75.000 habitantes. Este dato, sumado a la regulación homogénea de todos los municipios de gran población en la LBRL, explica que sólo los municipios verdaderamente grandes hayan optimizado las estructuras organizativas previstas en el Título X de la LBRL. Así, por ejemplo, la obligada existencia de distritos en todos los municipios de gran población se cumple sólo de forma nominal en algunas ciudades, donde por tamaño y tradición la desconcentración territorial no es una prioridad¹³. También, la necesaria distinción orgánica entre la secretaría general del pleno y el órgano de apoyo a la secretaría de la junta de gobierno municipal, impuesta por el art. 126.4 LBRL, no siempre tiene correspondencia en puestos de trabajo y de plantilla verdaderamente diferenciados. Para

¹² F. VELASCO CABALLERO, «Órganos de gobierno. Potestad de autoorganización. Distritos. Organización municipal. Forma de gestión de los servicios», en T. FONT I LLOVET, *La carta municipal de Barcelona i el Dret de la Ciutat*, Ayuntamiento de Barcelona, 2022, pp. 117-151 (p. 118).

¹³ A. ZURITA, «Los distritos de la villa de Bilbao», en C. PRIETO ROMERO y A. GALÁN GALÁN, *Los distritos: gobiernos de proximidad*, Thomson-Civitas, Madrid, 2007, pp. 442 y ss.

una futura revisión del régimen especial de grandes municipios resulta aconsejable *mayor flexibilidad en la LBRL*, a fin de que sea cada ayuntamiento, mediante sus reglamentos orgánicos, quien verdaderamente adapte su organización interna a sus dimensiones y necesidades. Una buena opción normativa, siguiendo la experiencia de las leyes autonómicas supletorias (*supra* § 22), consiste en que la LBRL contenga reglas orgánicas concretas e imperativas, pero *supletorias*. Esto es, susceptibles de desplazamiento aplicativo: bien por leyes autonómicas (con respeto a la autonomía local), bien por reglamentos orgánicos municipales.

26. Uno de los aspectos organizativos de los municipios de gran población más necesitados de actualización se refiere a la concentración de *competencias administrativas* en un órgano colegiado, como es la *junta de gobierno*. A diferencia de los municipios de régimen común, donde las competencias administrativas se atribuyen por la ley a la alcaldía y —en menor medida— al pleno (arts. 21 y 22 LBRL), en los municipios de gran población la junta de gobierno monopoliza las competencias administrativas; esto es, la aplicación de normas previas a casos concretos. Para una buena parte de estas competencias (las que tienen menor densidad política), y siguiendo el modelo gubernativo estatal y autonómico, se justifica la atribución de más competencias a *órganos unipersonales*. En principio, sería incluso aconsejable que parte de esas competencias recayeran en *cargos directivos* (coordinadores y directores generales, gerentes). Sin embargo, la exagerada reserva constitucional de las funciones gubernativas y administrativas a cargos electos municipales, conforme a la STC 103/2013, FJ 6.º, obliga a que esta posible atribución de competencias a órganos municipales unipersonales se limite a concejales. En este sentido, y siguiendo el modelo ministerial estatal, a la junta de gobierno podría corresponder la distribución (no delegación) de competencias sectoriales entre distintos concejales.

27. Estrechamente relacionado con lo anterior, aunque no limitado ya a los municipios de gran población, está el anquilosado *sistema de traslados competenciales internos*, en el seno de cada municipio. Como es sabido, pese a que las leyes de régimen local sólo atribuyen competencias municipales a tres órganos (el pleno, la junta de gobierno y la alcaldía) en la práctica la gran mayoría de las competencias administrativas municipales *se delegan*, siendo los concejales individuales los destinatarios naturales de esas delegaciones. De esta manera, en la práctica las competencias municipales no están verdaderamente concentradas en los tres órganos superiores de gobierno, sino distribuidas, mediante delegación y con criterio sectorial, entre múltiples concejales. Sin embargo, al tratarse de competencias delegadas (no atribuidas normativamente a cada concejal) rige aquí el régimen general de las delegaciones orgánicas (art. 9 LRJSP), lo que es causa de múltiples disfunciones. Recuérdese que, mediante la delegación, el órgano delegado no actúa en nombre propio, sino en el del delegante (art. 9.4 LPRJSP), que la delegación se puede revocar por el delegante en cualquier momento (art. 9.3 LRJSP), y que ciertas decisiones están excluidas de la delegación (art. 9.2 LRJSP). Estas reglas, aplicadas a las delegaciones municipales, determinan que todas las decisiones de los concejales, cuando actúan por delegación, agotan la vía administrativa [art. 52.2. *b*) LBRL], lo que

indirectamente instrumentaliza al recurso de reposición como un verdadero recurso jerárquico. Como alternativa a esta situación resulta conveniente un mayor juego para la *desconcentración*, apenas mencionada en el art. 8.2 LRJSP. Ello permitiría que la alcaldía (en los municipios de régimen común) y la junta de gobierno (en los municipios de gran población) distribuyesen la titularidad de competencias entre diversos concejales, y que luego fueran estos quienes, como titulares desconcentrados de una competencia administrativa, delegasen su ejercicio en órganos directivos (coordinadores y directores generales o gerentes). De esta forma se formalizaría jurídicamente la —ya real— departamentalización de la actividad administrativa municipal.

8. COMPETENCIAS

28. El sistema de competencias locales es sustancialmente estable desde principios de los años noventa del siglo XX, y por tanto también durante los últimos veinte años. Aunque la LRSAL de 2013 ensayó una reforma en profundidad de este régimen, diversos factores han ido limando el alcance de esta reforma, hasta prácticamente esterilizarla. Como es sabido, desde la STC 4/1981 viene insistiendo el TC en que las entidades locales deben contar con competencias «propias» (FJ 3.º). El art. 25.3 LBRL entiende desde 1985 que esas competencias propias *han de asignarlas las leyes estatales o autonómicas*, en función de la materia sectorial a la que se refieran. Esta premisa, imprescindible para evitar un vaciamiento de las competencias sectoriales autonómicas, fue asumida por la STC 214/1989, FFJJ 3.º y 12.º Sin embargo, pese a la claridad original del art. 25 LBRL y de la propia jurisprudencia constitucional, lo cierto es que ni la jurisprudencia ni la mayoría de la doctrina académica han interiorizado el significado real del art. 25 LBRL. Son muy frecuentes las sentencias contencioso-administrativas que abiertamente declaran que el art. 25.2 LBRL enuncia expresamente las competencias municipales, incluso las referidas a materias propias de las comunidades autónomas. El mismo planteamiento se encuentra en gran parte de la doctrina académica¹⁴. En cambio, la jurisprudencia constitucional en ningún momento ha acogido este planteamiento, y sigue insistiendo en que la concreta atribución de competencias sectoriales a los municipios no corresponde por entero al Estado, sino que corresponde a las comunidades autónomas cuando se refieren a materias competenciales autonómicas [STC 41/2016, FJ 7.º c)]. Según lo dicho, la estabilidad del régimen competencial municipal, a la que ya se ha hecho referencia, consiste precisamente en la *tensión estructural* entre, de un lado, la jurisprudencia contenciosa, la doctrina académica y la práctica administrativa y, de otro lado, el verdadero sistema constitucional de competencias locales que deriva de la Constitución y configura la LBRL.

¹⁴ Por ejemplo, en materia de vivienda (competencia exclusiva de todas las comunidades autónomas): F. IGLESIAS GONZÁLEZ, «Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 59, 2022, pp. 35-64 (p. 57).

29. Como se ha anunciado, en 2013 la LRSAL intentó limitar la extensión de las competencias municipales. Para ello: derogó el texto original del art. 28 LBRL (que atribuía a los municipios una competencia universal para complementar la actividad del Estado y las comunidades autónomas); redujo el listado de materias de interés local, donde las leyes estatales o autonómicas necesariamente han de atribuir competencias a los municipios (art. 25.2 LBRL); creó normativamente las llamadas «competencias impropias» (art. 7.4 LBRL); y prohibió expresamente la actuación municipal en materias como la atención sanitaria (DA 1.^a LRSAL). Pese a la amplitud de la reforma competencial pretendida, lo cierto es que sus efectos reales son prácticamente inexistentes¹⁵. De un lado, las leyes autonómicas se ocuparon, en primer lugar, de vaciar de contenido el concepto de «competencias distintas de las propias» del art. 7.4 LBRL, ocupando este precepto, en la práctica, la función de competencia universal municipal que anteriormente cumplía el art. 28 LBRL. De otro lado, la jurisprudencia constitucional, al enjuiciar la LRSAL, limitó severamente las reformas más agudas del régimen competencial. En primer lugar, al rechazar el concepto mismo de competencias municipales «impropias», y declarar en cambio que el art. 7.4 LBRL contiene una «competencia propia general» [STC 41/2016, FJ 10.*d*]), el TC impidió el cambio trascendental en el régimen competencial pretendido por la LRSAL. En segundo lugar, y como ya se ha mencionado más arriba, también el TC insistió, expresa y contundentemente, en que el art. 25.2 LBRL no contiene un listado tasado de competencias municipales, sino un listado de materias mínimas en las que las leyes (estatales o autonómicas, según la materia sectorial) necesariamente han de atribuir competencias a los municipios. En consecuencia, el hecho de la que la LRSAL redujera el listado de materias de interés municipal del art. 25.2 LBRL *no impedía que las leyes autonómicas* (en sus materias competenciales) atribuyeran a los municipios competencias en otras muchas materias. Por último, la exclusión de la actividad municipal en ciertas materias (como la atención sanitaria o los servicios sociales) fue abiertamente rechazada por el TC (STC 41/2016, FJ 13). Según lo dicho, se puede concluir que, en relación con las competencias municipales, el TC ha reafirmado el *status quo* precedente, en el que la LBRL y la jurisprudencia constitucional insisten en que es la ley estatal o autonómica (en función de la materia) quienes atribuyen concretas competencias a los municipios, mientras que la jurisprudencia contenciosa, la doctrina académica y la práctica identifican en el Estado una competencia legislativa mucho más amplia para definir las competencias municipales, incluso en materias propiamente autonómicas (como transportes urbanos, urbanismo, vivienda, etc.).

30. Las *competencias provinciales* también son claramente estables desde la STC 32/1981 y la LBRL de 1985. Una vez descartado que las comunidades autónomas pudieran asumir de forma global la posición institucional de las provincias, el art. 36

¹⁵ En concreto, en relación con el régimen de informes vinculantes para el ejercicio de «competencias distintas de las propias»: E. CARBONELL PORRAS, «Las competencias locales diez años después de la LRSAL», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 19, 2023, pp. 1-21 (p. 6).

LBRL centró las competencias municipales en la función de coordinación, asistencia y cooperación respecto de los municipios de su territorio. Estas funciones básicas se han mantenido prácticamente inalteradas en la legislación estatal, y apenas si se han complementado en las leyes autonómicas. Leyes autonómicas relevantes en relación con las provincias, como la Ley andaluza 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local, han perfeccionado la función provincial de asistencia y cooperación (arts. 11 a 14), más que añadir nuevas funciones (sobre todo, competencias sustantivas) a las provincias. *Nuevas entidades locales* de raíz autonómica, como las comarcas catalanas y aragonesas, han reproducido, a una escala territorial inferior, las competencias provinciales de asistencia y cooperación, añadiendo algunas tareas nuevas (como el tratamiento de residuos, o el transporte escolar). Pero, en puridad, la agregación de comarcas a la planta local no ha afectado a las competencias municipales, tal y como están enunciadas en el art. 36 LBRL. La modificación más relevante del régimen competencial provincial deriva de la LRSAL de 2013. En ella, si bien de forma poco clara, crecen las competencias provinciales de coordinación (sobre sus municipios) y, al menos en apariencia, las competencias sustantivas provinciales. Con todo, y pese a la modificación formal de la LBRL por medio de la LRSAL, lo cierto es que las provincias apenas si han aumentado o diversificado sus actividades, respecto de las desarrolladas antes de la LRSAL.

31. Aunque las competencias municipales se mantienen en general estables, en los últimos veinte años se observa una *mayor regulación legal (sectorial) sobre su ejercicio*. En el sistema competencial municipal de la LBRL está claro que una cosa es la atribución de competencias (art. 25.3 LBRL) y otra la regulación de su ejercicio (art. 25.2 LBRL), que corresponde hacerlo al titular de la correspondiente materia sectorial (Estado o comunidad autónoma). Partiendo de esta diferencia estructural, se puede considerar, desde la perspectiva de la autonomía municipal, que en los últimos veinte años no se han reducido significativamente las competencias municipales. Pero sí la autonomía para su ejercicio. Porque las leyes sectoriales estatales y autonómicas han aumentado la densidad de su regulación. En ocasiones, las leyes autonómicas han establecido *estándares o reglas* precisas sobre la provisión de servicios municipales. Otras veces, las leyes han impuesto a los ayuntamientos concretas obligaciones de actuación. Así ocurre, por ejemplo, con la obligación municipal de delimitar «zonas de bajas emisiones» [art. 14.3.a) de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética]. Otras veces, las leyes autonómicas han reservado a la Administración autonómica facultades de coordinación o de control indirecto de la actuación municipal (mediante informes vinculantes a aprobaciones definitivas). Por ejemplo, la Ley andaluza 9/2010, de 30 de julio, de Aguas, establece nuevos instrumentos de *coordinación* autonómica sobre la gestión municipal del agua, compatibles con la garantía constitucional de autonomía local (STC 152/2016). O también, el art. 56.3 de la Ley madrileña 9/2001, del Suelo (modificada por la Ley madrileña 3/2007, de 26 de julio) somete a «informe territorial vinculante» la aprobación de planes urbanísticos municipales.

32. En la veintena de años ahora considerados merece una consideración singular, por las tendencias profundas que expresa, el *status* de las competencias municipales

durante la pandemia y, después, para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Durante la pandemia se observan dos grandes situaciones para las competencias municipales. En primer lugar, bajo la vigencia del estado de alarma (el primero, declarado por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo), los ayuntamientos actuaron como órganos *jerárquicamente sometidos* a la Administración del Estado y —en menor medida— a las Administraciones autonómicas a su vez sometidas a las autoridades estatales. En este estadio, la autonomía y las competencias municipales simplemente se desvanecieron, por exigencia expresa del art. 9.1 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Pero, al tiempo que cumplían con las órdenes estatales, los ayuntamientos también adoptaron *numerosas iniciativas* y tomaron decisiones (sobre utilización de establecimientos públicos y privados, sobre los espacios públicos, de aplazamientos de pago de obligaciones tributarias, etc.) que mostraban una *comprensión extensa de las competencias municipales*, al menos en situaciones de necesidad. Un argumento normativo frecuentemente utilizado (aunque no por completo correcto) fue el art. 21.1.m) LBRL [y en parecidos términos para los municipios de gran población el art. 124.4.h) LBRL] que se refiere a la competencia del alcalde para «adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al pleno». Quedó asentada la conclusión, en ese tiempo, de que las situaciones de emergencia (en especial, las que precisan la intervención de la policía municipal o de los transportes urbanos) activan una comprensión amplia de las competencias municipales.

33. En el segundo periodo de la pandemia, una vez extinguidos los estados de alarma, también se asentó la idea de que los ayuntamientos, al tiempo que son ampliamente competentes para superar situaciones de emergencia, son *instrumentos administrativos* de las autoridades autonómicas. Las numerosas medidas sanitarias adoptadas por las autoridades autonómicas requerían para su eficacia, al menos en las comunidades sin policía propia, de la policía local. Se asumió de forma implícita que los numerosos mandatos y prohibiciones dictados por las autoridades sanitarias autonómicas se dirigían directamente, sin margen de opción, a los ayuntamientos (en especial, a sus policías locales). Se dibujaba así la imagen de los municipios como entidades dotadas de *amplias competencias* (suficientes para sobreponerse a una situación de emergencia) y al tiempo como *aparato ejecutivo* de las comunidades autónomas.

34. Finalmente, concluida la crisis pandémica, en el periodo de recuperación en el que aún estamos, los municipios y provincias están asumiendo una posición ancilar o simplemente *instrumental*. El Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR) expresa una estrategia política centralizada, tanto en su elaboración como en su ejecución¹⁶. Esa centralización original se puede explicar por la urgencia en activar el

¹⁶ G. BUSTOS PRETEL, «Ante el ensayo de simplificación y agilidad administrativa por decreto», en M. C. CAMPOS ACUÑA (dir.), *La gestión de los fondos Next Generation*, La Ley Wolters Kluwer, 2021, pp. 217-269 (p. 252); J. COLÁS TENAS, «Los gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos europeos para la recuperación», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 55, 2021, pp. 37-51 (p. 43).

instrumento *Next Generation UE* y por la opción explícita de concentración de la nueva financiación europea en grandes proyectos de transformación económica y social (a diferencia de otros fondos más reticulares, como los fondos estructurales y de cohesión destinados al equilibrio territorial y al sostenimiento de rentas). En lo que se refiere expresamente a las competencias locales, el PRTR considera a los municipios y provincias como simples ejecutores de sus decisiones financieras (en especial, subvenciones), no como entidades públicas autónomas con sus propias prioridades de gasto. Es más, en muchas ocasiones los municipios y provincias han de competir en un mismo procedimiento frente a sujetos privados para el otorgamiento de las ayudas o subvenciones.

9. FORMAS DE ACTUACIÓN LOCAL

35. En términos generales las entidades generales continúan desempeñando sus *tradicionales tareas de policía, fomento y servicio público*. Sin embargo, en los últimos veinte años se han introducido novedades importantes en el ejercicio de esas actividades. De un lado, en lo que hace a la actividad de policía se ha producido una notable sustitución de las licencias y autorizaciones previas por simples *declaraciones responsables*. Esta sustitución se expresa en primer lugar en el control municipal de las actividades económicas, en aplicación de la Directiva de Servicios (Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior) y de las múltiples leyes y ordenanzas que la transponen en España. Partiendo de ahí, la sustitución de licencias por declaraciones responsables también se ha extendido a las licencias de obras que no están inicialmente incluidas en el ámbito objetivo de la Directiva de Servicios¹⁷. Aunque inicialmente esta sustitución fue objeto de fuertes críticas, hoy está plenamente asentada, y en proceso expansivo. Los riesgos que inicialmente se imputaban a esta sustitución¹⁸ o bien no se han materializado, o bien han sido asumidos sin gran oposición.

36. Para el conjunto de las actividades locales, y en especial para la prestación de servicios públicos, se ha *limitado parcialmente la discrecionalidad organizativa municipal* sobre la forma de gestión del correspondiente servicio. La LRSAL de 2013 limitó la facultad de creación de nuevas sociedades mercantiles (nuevo art. 85.2 LBRL)¹⁹. Posteriormente, y como efecto general del art. 118 LRJSP, se limitó también la posibilidad de

¹⁷ M. DOMÍNGUEZ MARTÍN, «La transformación del control local: de la licencia urbanística a la actuación comunicada», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, 2017, pp. 105-106; M. REBOLLO PUIG, «De las licencias urbanísticas a las declaraciones responsables», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 11, 2019, pp. 6-28 (p. 7).

¹⁸ Por todos, T. DE LA QUADRA-SALCEDO, «Corporaciones locales y defensa del interés general en la intervención en actividades y servicios», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 6, 2012, pp. 63-99.

¹⁹ L. LÓPEZ DE CASTRO y J. ORTEGA BERNARDO, «Los servicios públicos locales», en F. VELASCO CABALLERO, *Tratado de Derecho Local*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2021, pp. 471-505 (p. 494).

crear consorcios locales. Finalmente, la *iniciativa económica local*, mediante la producción de bienes o servicios de mercado, también se ha visto limitada con la aprobación de la LRSAL. El vigente art. 86 LBRL no impide la iniciativa económica local, pero sí la somete a mayores rigores de motivación, lo que obviamente actúa como un desincentivo.

10. FINANCIACIÓN

37. La financiación es, posiblemente, *la parte más estable* del régimen local en los últimos veinte años. El régimen financiero establecido por la LHL en 2004 (que a su vez consolida la previa regulación de 1988) apenas si ha tenido reformas estructurales en las dos últimas décadas. La reforma propuesta en 2017 por la Comisión de Expertos constituida en el Ministerio de Hacienda no sólo era limitada (no cuestionaba el sistema financiero en su conjunto), sino que no ha tenido hasta ahora ninguna relevancia legislativa. En el caso de los municipios, el sistema financiero sigue descansando sobre dos grandes pilares: la participación en los ingresos estatales (PIE) y cinco tributos municipales sobre los cuales existe un cierto margen de autonomía tributaria municipal. Los *ingresos tributarios propios* de los municipios cobran mayor relevancia (56,8 por 100 del total de ingresos, de media), correspondiendo a las *transferencias* (en especial, a las del Estado a través de la PIE) el 38,6 por 100 del total de ingresos municipales²⁰. Las transferencias estatales (PIE) son por completo determinantes para las provincias.

38. En términos generales, la *diversidad de fuentes* de ingresos resulta muy positiva, pues dota de estabilidad a la hacienda local en cualquier fase del ciclo económico²¹. Sin embargo, el sistema presenta algunos desequilibrios en el tratamiento de los *grandes y pequeños municipios*. Los tributos municipales, en especial el impuesto de bienes inmuebles (IBI) produce escasos rendimientos en los municipios pequeños y medianos (por la baja cuantía de las correspondientes bases imponibles). En consecuencia, estos municipios necesitarían una mayor participación en los ingresos estatales (PIE). En cambio, los grandes municipios, donde normalmente la riqueza y la capacidad contributiva *per cápita* es mayor, podrían financiarse en mayor cuantía con los rendimientos de sus propios impuestos (e incluso de tasas) y permitir así que las transferencias estatales cumplan una función niveladora o ecualizadora. A ello apunta la reciente Recomendación 465 (2021) del Consejo de Europa sobre la autonomía financiera local en España (*supra* § 20). Para ello sería necesario no sólo introducir *criterios de necesidad* en la distribución de la PIE, sino también ampliar la *capacidad tributaria de los grandes municipios*, para que puedan optimizar el rendimiento tributario de la capacidad contributiva urbana. Esta mayor capacidad tributaria de los grandes municipios se refiere no sólo a los tipos y otros elemen-

²⁰ Los datos provienen de: Ministerio de Hacienda, Haciendas locales en cifras. Año 2022, Madrid, 2020, p. 43, § 44.

²¹ R. BIRD y E. SLACK, «Provincial-Local Equalization in Canada: Time for a Change?», *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*, University of Toronto, Toronto, 2021, p. 7.

tos de los actuales impuestos municipales, sino también a nuevos impuestos adecuados a las manifestaciones urbanas de capacidad económica. Finalmente, el sistema financiero local aún no ha interiorizado suficientemente el mandato constitucional de que también *las comunidades autónomas* financien a sus entidades locales (art. 142 CE). Es cierto que se han extendido notablemente los fondos autonómicos de cooperación local²². Estos fondos autonómicos son fundamentales para reflejar las sustanciales diferencias en los municipios de España. Pero, por ahora, estos fondos autonómicos de cooperación local muestran deficiencias: por su limitada cuantía; por contener financiación en gran medida condicionada; y por no estar coordinados con las transferencias estatales de la PIE.

11. BIBLIOGRAFÍA

- BIRD, R., y SLACK, E.: «Provincial-Local Equalization in Canada: Time for a Change?», *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*, University of Toronto, Toronto, 2021.
- BUSTOS PRETEL, G.: «Ante el ensayo de simplificación y agilidad administrativa por decreto», en M. C. CAMPOS ACUÑA (dir.), *La gestión de los fondos Next Generation*, La Ley Wolters Kluwer, 2021, pp. 217-269.
- CARBONELL PORRAS, E.: «Las competencias locales diez años después de la LRSAL», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 19, 2023, pp. 1-21.
- COLÁS TENAS, J.: «Los gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos europeos para la recuperación», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 55, 2021, pp. 37-51.
- DOMÍNGUEZ MARTÍN, M.: «La transformación del control local: de la licencia urbanística a la actuación comunicada», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, 2017, pp. 105-106.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F.: «Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y Entidades locales en materia de vivienda», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 59, 2022, pp. 35-64.
- LÓPEZ DE CASTRO y ORTEGA BERNARDO, J.: «Los servicios públicos locales», en F. VELASCO CABALLERO, *Tratado de Derecho Local*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2021, pp. 471-505.
- MEDINA ALCOZ, L.: «La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas a la luz de las sentencias constitucionales sobre la reforma local de 2013», *Anuario del Gobierno Local*, 2015, pp. 189-224.
- NAVARRO, C., y PANO, E.: «Local Autonomy in Spain: The Place of Spanish Municipalities in the Multilevel System of Government», en A. IGLESIAS ALONSO (ed.), *Local Governance in Spain*, Springer, 2022, pp. 247-265.
- REBOLLO PUIG, M.: «De las licencias urbanísticas a las declaraciones responsables», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 11, 2019, pp. 6-28.
- VELASCO CABALLERO, F., «Órganos de gobierno. Potestad de autoorganización. Distritos. Organización municipal. Forma de gestión de los servicios», en T. FONT I LLOVET, *La carta municipal de Barcelona i el Dret de la Ciutat*, Ayuntamiento de Barcelona, 2022, pp. 117-151.

²² Para Cataluña: M. VILALTA, «La hisenda local a Catalunya: Evolució recent, situació actual i principals reptes», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 57, 2018, pp. 97-112.

- VELASCO CABALLERO, F., y VIVER I PI-SUNYER, C., «Competencias para la reforma de la planta local», *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2012, pp. 113-114
- VILALTA, M.: «La hisenda local a Catalunya: Evolució recent, situació actual i principals reptes», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 57, 2018, pp. 97-112.
- ZAFRA VÍCTOR, M.: «Relaciones entre municipios y provincias», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 29, 2012, pp. 119-140.
- ZURITA LAGUNA, A.: «Los distritos de la villa de Bilbao», en C. PRIETO ROMERO y A. GALÁN GALÁN, *Los distritos: gobiernos de proximidad*, Thomson-Civitas, Madrid, 2007, pp. 442 y ss.