

Repensar el govern local: perspectives actuals

Tomàs Font i Llovet (dir.)
Concepción Barrero Rodríguez
Silvia Díez Sastre
Ramon Galindo Caldés
Ricardo Rivero Ortega
Joaquim Solé Vilanova
Marc Vilalta Reixach



Repensar el govern local: perspectives actuals

Repensar el govern local: perspectives actuals

Tomàs Font i Llovet (dir.)
Concepción Barrero Rodríguez
Silvia Díez Sastre
Ramon Galindo Caldés
Ricardo Rivero Ortega
Joaquim Solé Vilanova
Marc Vilalta Reixach



Generalitat de Catalunya
**Institut d'Estudis
de l'Autogovern**

Barcelona 2023

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP:

Repensant el Govern Local: Cap a la Fi de la Uniformitat (Jornada) (2022 : Barcelona, Catalunya), autor

Repensar el govern local : perspectives actuals. – (Col·lecció Institut d'Estudis de l'Autogovern ; 16)

Inclou les ponències presentades a la jornada d'estudi "Repensant el govern local: cap a la fi de la uniformitat" que va tenir lloc a Barcelona el 19 de maig del 2022. – Textos en català i en castellà

ISBN 9788419695246

I. Font i Llovet, Tomàs, 1956- editor literari II. Institut d'Estudis de l'Autogovern (Catalunya) III. Títol IV. Col·lecció: Col·lecció Institut d'Estudis de l'Autogovern ; 16

1. Administració local – Catalunya – Congressos 2. Administració local – Espanya – Congressos 3. Municipis – Govern i administració – Catalunya – Congressos

4. Municipis – Govern i administració – Espanya – Congressos

352/353(460.23)(063)

352/353(460)(063)

La publicació d'aquest llibre no implica cap responsabilitat sobre el seu contingut per part de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern.

© 2023 Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis de l'Autogovern
Palau Centelles. Baixada de Sant Miquel, 8 - 08002 Barcelona
web: <https://ica.gencat.cat>

Disseny: Addenda

ISBN: 978-84-19695-24-6

DL B 8938-2023

Producció: Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions

Tipografia: Calendas plus



Aquesta obra està subjecta a una llicència Creative Commons del tipus reconeixement d'autoria, usos no comercials i sense obra derivada.

Sumari

Presentació	7
I. L'estat actual del govern local: diversitat, flexibilitat, dinamisme <i>Tomàs Font i Llovet</i>	11
II. El tratamiento de las grandes ciudades y la actualización del régimen local de Barcelona <i>Silvia Díez Sastre</i>	41
III. Las áreas metropolitanas en España. Propuestas para una reforma <i>Marc Vilalta Reixach</i>	65
IV. Las técnicas de cooperación en el contexto de la organización comarcal <i>Concepción Barrero Rodríguez</i>	105
V. El estatuto de los pequeños municipios <i>Ricardo Rivero Ortega</i>	139
VI. Les entitats municipals descentralitzades: algunes propostes per a la seva articulació en el govern local a Catalunya <i>Ramon Galindo Caldés</i>	151
VII. El finançament municipal: propostes de reforma per a diferents nivells <i>Joaquim Solé Vilanova</i>	183
Nota sobre els autors	211
Índex general	215

Presentació

Enguany hem commemorat els 25 anys de l'aprovació de les lleis territorials de Catalunya. I des de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern hi hem volgut contribuir tant des de l'òptica del govern local com de l'organització territorial. En el primer dels casos, això es va concretar amb la realització d'una jornada d'estudi, coordinada pel professor Tomàs Font, amb l'enunciat "Repensant el govern local: cap a la fi de la uniformitat", que va tenir lloc a Barcelona el 19 de maig passat amb la col·laboració de la Secretaria de Governos Locals i Relacions amb l'Aran del Govern de la Generalitat de Catalunya. En el segon cas, durant l'any 2023, està prevista una altra jornada d'estudi amb el propòsit de revisar l'ordenació supramunicipal.

Si us hi fixeu, aquesta efemèride institucional —d'un quart de segle de durada— ha passat quasi desapercebuda, molt probablement per la insatisfacció que genera en amplis sectors polítics i acadèmics no només el balanç de l'aplicació d'aquestes lleis relativament llunyanes, sinó també el desenllaç de l'Estatut de 2006. I és que no ha estat possible fins ara establir un model territorial propi i singularitzat, en bona part per la intangibilitat de les diputacions provincials, però també perquè la sentència de l'Estatut de 2010 desactivà operativament l'intent de posar en marxa les vegueries. I, pel que fa específicament al govern local, les competències de la Generalitat s'han vist notablement disminuïdes per l'expansió de la legislació bàsica en àmbits que integren l'estatut jurídic dels ens locals com a conseqüència del caràcter bifront del règim local i per la manca d'incidència autonòmica en sectors estratègics com el règim electoral o el finançament (STC 31/2010).

Precisament, l'Estatut de 2006 estava pensat per tenir un paper decisiu a l'hora d'interioritzar l'organització administrativa territorial i ajustar la planta administrativa a la realitat del territori, que preservarien més eficaçment les competències legislatives relacionades amb el món municipal i local. De fet, la mateixa jurisprudència constitucional havia avalat aquesta possibilitat a l'admetre la presència de règims singulars com el comarcal. Vull dir amb això que, des de la perspectiva constitucional, es podia i es pot sostenir la "interiorització" de les institucions de govern local sempre que se'n respecti l'autonomia. L'Estat no té reservat ni un sol títol competencial específic en matèria de règim local, i els títols que li

són privatisius (el règim jurídic de les administracions públiques, la hisenda general), així com la reserva de llei orgànica en matèria electoral, no són específics de l'àmbit local.

Pel que fa al disseny del sistema de governs locals a Catalunya, a l'entorn del municipi i de les vegueries, una vegada més l'STC 31/2010 va fer una lectura restrictiva de la potestat organitzativa de la Generalitat. Això i la continuïtat de les diputacions ens ha abocat a un model acumulatiu d'administracions territorials. L'impacte de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL) ha suposat, a més, un desempoderament dels municipis a l'hora d'exercir moltes de les seves competències tradicionals; assenyaladament, les relacionades amb els serveis socials o l'educació. Aquesta llei, amb el pretext d'evitar duplicitats entre administracions públiques en un context de crisi, ha comportat un procés centralitzador que ha limitat l'esfera real dels principis d'autonomia local i de subsidiarietat reconeguts no sols constitucionalment i estatutària, sinó també per la Carta europea d'autonomia local.

Per tant, podem concloure que, a diferència del que sol ser habitual en els estats compostos o d'estructura federal, les regles de competència sobre el règim local no han permès fins ara l'articulació d'un sistema de relacions plenament intracomunitari entre la Generalitat i els ens locals de Catalunya. I la incidència de les bases ha permès a l'Estat intervenir directament en una multitud d'aspectes com els mecanismes de coordinació i cooperació, de prevenció i resolució de conflictes, d'atribució de competències pròpies o delegades, o en l'exercici dels controls excepcionals que encara poden existir en el context del principi d'autonomia local.

Ara bé, com conclou el professor Font en el seu estudi introductori, l'estat actual dels governs locals ofereix unes àmplies possibilitats de millora i perfeccionament, tenint en compte la seva rigidesa i estatisme, aplicant criteris de diversificació, flexibilitat i dinamisme que permetin un tractament no uniforme. Per això, el llibre que teniu a les mans, que reuneix les contribucions per escrit dels ponents que van participar en la jornada d'estudi de referència, analitza des d'aquesta perspectiva la problemàtica de les grans ciutats i el règim singular de Barcelona (de Silvia Díez), les tècniques de cooperació en l'àmbit comarcal (de Concepción Barrero), les àrees metropolitanes (de Marc Vilalta), les entitats municipals descentralitzades (de Ramon Galindo), l'estatut dels petits municipis (de Ricardo Rivero) i el finançament municipal (de Joaquim

Solé Vilanova). Aquests ponents ens aporten una visió exhaustiva i rigorosa de l'estat actual del govern local i ens fa avançar, encara que sigui amb les limitacions estructurals que ja he descrit i que un dia o altre s'hauran d'afrontar.

Joan Ridao
Director de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern

I

L'estat actual del govern local: diversitat, flexibilitat, dinamisme

Tomàs Font i Llovet

Introducció

L'estat actual del govern local a Espanya, i a Catalunya, des del punt de vista del règim juridicoinstitucional, presenta tres característiques que dificulten la seva evolució cap a les realitats emergents: és massa *uniforme*, és massa *rígid* i és massa *estàtic*. Així doncs, l'atenció de les necessitats actuals dels governs locals europeus, espanyols i catalans passa per incrementar tres aspectes en l'ordenació jurídica local: a) la diversitat i la *diferenciació* regulatòria, b) La *flexibilitat* dels instruments normatius i organitzatius, i c) la dimensió *dinàmica* i relacional de les institucions locals.

1. L'uniformisme local i la seva evolució

És sabut que el règim local contemporani i, com dic, l'espanyol, s'han caracteritzat tradicionalment per un notable uniformisme.¹ Això ha estat consubstancial a la dinàmica centralitzadora pròpia dels estats continentals del segle XIX, que té l'origen en uns pressupòsits ideològics concrets,

1. Per a tots, vegeu el treball emblemàtic de Nieto, "Organización local", 21.

que són els dogmes revolucionaris de la subjecció a la llei com a expressió de la voluntat general i del principi d'igualtat davant la llei.²

Però ja fa temps que l'uniformisme local no es justifica per aquell motiu històric de la construcció de la nació política: sense anar més lluny, els sistemes federals, en estats netament parlamentaris, admeten clarament que el règim local és competència dels estats membres, cosa que condueix a una gran diversitat de regulacions³ —en l'estructura territorial, en el règim electoral, en l'àmbit competencial, en la protecció de l'autonomia local, etc.—. En altres ordenaments descentralitzats, les solucions diferenciades i asimètriques estan sobre la taula de debat.⁴ Fins i tot en els sistemes més uniformistes, la diferenciació s'ha obert camí en l'organització territorial.⁵ En fi, el principi de diferenciació ha estat consagrat constitucionalment com a criteri d'assignació de les competències als diversos ens locals, com és el cas de la reforma del títol V de la Constitució italiana portada a terme l'any 2001.⁶

En el cas d'Espanya, la legislació bàsica de règim local i d'hisendes locals admetia pràcticament només les diferències per segments demogràfics en els serveis obligatoris, en les transferències estatals o en l'organització política dels municipis més petits. En èpoques més recents s'han anat introduint alguns elements de diferenciació tant en la mateixa legislació bàsica —com, per exemple, la regulació especial dels municipis de gran població (2003)— com en les lleis de les comunitats autònomes (CA) en virtut de les regulacions pròpies dels seus estatuts —per exemple, en l'organització comarcal de Catalunya, d'Aragó, etc.

D'altra banda, s'han consolidat alguns règims especials singulars per a un municipi concret: per exemple, la Carta municipal de Barcelona (1998) i la llei del seu règim especial (2006), la Llei de capitalitat de Madrid, les lleis de les respectives CA que han regulat la capitalitat de Palma, Sara-

2. Tanmateix, és prou sabut que Tocqueville sostenia, a *L'Ancien Régime et la Révolution*, que la centralització era en realitat un producte de l'Antic Règim. Vegeu, per a tots, García de Enterría, "Turgot y los orígenes del municipalismo moderno", 271 i ss. Així mateix, vegeu: Vandelli, *Poteri Locali*.

3. Velasco, "Municipios urbanos *versus* municipios rurales", 21 i ss.

4. Vegeu, entre altres publicacions, el número monogràfic de la revista *Istituzioni del Federalismo* "Assimetriche e conflitti territoriali nel quadro dell'integrazione europea", núm. 2 (2018).

5. El cas més paradigmàtic és el de França en el darrer decenni. Vegeu el volum col·lectiu: Auby, i Renaudie, *Réforme territoriale et différenciation(s)*.

6. La bibliografia respecte a això és molt abundant. Per a tot, em remeto a la completa obra de Carloni, *Lo Stato differenziato*.

gossa, Mèrida, etc. I també la regulació singular de les àrees metropolitanes, com la de Barcelona (2010) o la de Vigo, que encara no s'ha posat en funcionament.

En temps ja molt immediats, han pres protagonisme dos moviments molt rellevants que reclamen més atenció específica a realitats molt diferents: d'una banda, el fenomen de la despoblació rural —un dels aspectes del repte demogràfic—, vinculat estretament a la necessitat de fer front a l'inframunicipalisme; d'altra banda, la creixent consideració de la ciutat com a una realitat política i social de primer ordre, que en alguns àmbits ja disputa el lloc a les institucions de naturalesa estatal.

2. La “interiorització” autonòmica dels governs locals

En aquest context, fa temps que sostenim que els estatuts d'autonomia són un instrument adequat per a incorporar un element de diferenciació local que contribueixi a adequar millor el seu règim a les peculiaritats de cada situació. En aquest sentit, es varen avançar diverses propostes a favor d'una “interiorització” més elevada del règim local dins de l'àmbit autonòmic sobre la base que fins i tot la legislació bàsica podia no ser d'aplicació general si hi havia base o “ancoratge” suficient per a això en els estatuts d'autonomia (STC 27/1987 i 109/1998, entre d'altres).

Aquesta línia passava per reivindicar per a l'Estatut d'autonomia, com a norma adequada constitucionalment, el paper de regular directament les especialitats del govern local de cada CA i, alhora, incrementar la densitat i concreció del contingut constitucional de l'autonomia local, i s'erigís així en la norma capaç de ser una orientació i límit eficaços per al legislador ordinari.⁷ D'aquesta manera, l'Estatut podria esdevenir una espècie de “constitució local territorial” —com ho són, en realitat, les constitucions dels lands a Alemanya o a Àustria— que permetés traslladar la garantia constitucional de l'autonomia local a la realitat municipal concreta del territori respectiu.⁸

7. Em remeto als meus treballs “El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías” de l'*Anuario del Gobierno Local 2004*, i “Autonomía local y Estatutos: crónica de un compromiso” de l'*Anuario del Gobierno Local 2006*, tots dos recopilats a Font, *Gobierno local y Estado autonómico*. La polèmica fou àmplia, com ho demostra, per exemple, la discussió entre els apreciats companys Luis Ortega i Francisco Velasco, recollida al llibre *El gobierno local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*.

8. Vegeu la meua posició a Font, “Estatutos de Autonomía y Gobierno local”, 69 i ss.

L'aprovació de l'Estatut de Catalunya de 2006 va ser l'ocasió de posar a prova aquesta capacitat, procurant una major "interiorització" del règim local en l'àmbit autonòmic, en la línia dels sistemes federals esmentats. L'Estatut de Catalunya de 2006 va intentar aquesta operació per dues vies: d'una banda, com s'ha dit, amb més densitat normativa i regulació substantiva del règim dels governs locals, i, d'altra banda, amb una delimitació més precisa de les competències de la Generalitat sobre les matèries afectades.⁹

L'STC 31/2010, de 28 de juny —la "Sentència de l'Estatut"—, en termes generals malgrat el que pogués semblar, no va objectar aquest tipus de plantejaments.¹⁰ La seva posició és que l'Estatut ha de respectar la competència bàsica de l'Estat en matèria de règim local de manera que "no impedeixi l'exercici de la competència estatal en la matèria"; això és, l'Estatut d'autonomia no té força per a impedir que l'Estat fixi el mínim comú denominador, en aquest cas pel que fa al contingut competencial dels ens locals. Ara bé, l'Estat, en exercitar aquesta competència bàsica, ha de respectar els estatuts en la mesura que amplii —no redueixin— el contingut competencial de l'autonomia local.¹¹

La posterior STC 132/2012, de 19 de juny, sobre els consells insulars de Balears, confirmaria la dinàmica cap a la interiorització autonòmica del règim dels governs locals en relativitzar l'abast general de la Llei reguladora de les bases de règim local (LBRL) quan hi ha normes constitucionals, o en aquell cas estatutàries, que incorporen elements diferenciadors.¹²

En aquest context que s'obre amb les possibilitats estatutàries, les CA han desplegat en alguns casos algunes polítiques pròpies i originals en relació amb els governs locals del seu territori.

A Catalunya, l'Estatut del 2006 va incorporar novetats importants en la regulació substantiva o material de govern local (cap. IV, art. 83-93), considerat aquest com a part del sistema institucional de l'organització

9. Velasco, "Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña".

10. Sobre la incidència de l'STC 31/2010, vegeu: Galán, i Gracia, "Estatuto de autonomía de Catalunya, gobiernos locales y Tribunal Constitucional", 237 i ss., així com els comentaris d'aquests autors, junt amb els de Bayona et al., "Règim local".

11. Així ho hem sostingut a Font, i Galán, "Racionalización y sostenibilidad de la Administración local", 20.

12. Em refereixo àmpliament a aquesta sentència en l'estudi Font et al., "El Projecte de llei de consells insulars de 2021". En canvi, la posterior STC 168/2016, de 6 d'octubre de 2016, una de les referides a l'LRSA, va desconèixer de manera incomprensible el valor del manament estatutari del Principat d'Astúries de reconèixer la personalitat jurídica de les parròquies, que l'LRSA pretenia suprimir per a totes les entitats locals desconcentrades.

territorial de Catalunya (art. 2.3). Però el desplegament estatutari sistemàtic i de conjunt encara està pendent. S'han formulat diverses propostes de legislació general sobre els governs locals de Catalunya: una, l'endemà de l'aprovació de l'Estatut i elaborada a partir de l'any 2007,¹³ i una altra, el projecte de llei presentat al Parlament l'any 2013.¹⁴ Cap va fructificar. En canvi, l'any 2010 sí que havien trobat el moment propici la Llei de vegueries i la Llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.¹⁵

Certament, el recurs d'inconstitucionalitat contra l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) va tenir un efecte paralizador, en cert sentit, del desplegament legislatiu, i la corresponent STC 31/2010 no va aclarir l'horitzó d'una manera contundent. Però en l'aspecte concret de la regulació estatutària del govern local, queda clar que el contingut material dels estatuts pot establir normes específiques sobre els governs locals dels seus territoris que impliquin el reconeixement d'un grau d'autonomia més gran.

Exemples d'això són la inclusió d'una llista de matèries com a garantia de competència local; la proclamació de principis aplicatius o interpretatius generals, com el de subsidiarietat (amb referència expressa a la Carta europea d'autonomia local) o el de diferenciació, al qual ja ens hem referit abans; la garantia de la potestat normativa municipal; la garantia de la suficiència financera en cas d'atribució de noves competències als ens locals. L'STC 31/2010 va indicar que aquestes disposicions estatutàries sobre règim local únicament tenien com a límit el respecte a la competència bàsica de l'Estat sobre el règim jurídic de les administracions públiques —“no poden impedir a l'estat l'exercici de la seva competència per establir les bases”—, i això significa que la regulació estatutària no podria contenir una regulació tan densa i intensa que “esgotés” la matèria i fes impossible al legislador bàsic estatal establir el mínim comú denominador.

El cert és que, a partir de les regulacions estatutàries sobre els governs locals respectius, algunes CA han legislat diversos aspectes del règim local d'una forma innovadora. Es poden posar els exemples de la Llei 5/2010, d'11 de juny, d'autonomia local d'Andalusia, La Llei 2/2016, de 7 d'abril, d'institucions locals d'Euskadi,¹⁶ i la Llei 3/2019, de 22 de gener, de garantia de l'autonomia local d'Extremadura. A banda d'altres aspectes, són certament innovadors alguns mecanismes de protecció i defensa de l'autonomia local.

13. Vegeu Renyer et al., *Estudis per a una Llei de Governos Locals de Catalunya*.

14. BOPC de 9 de setembre de 2013, núm. 141.

15. Vegeu el meu treball “Els governs locals intermedis i la seva projecció metropolitana”.

16. Vegeu el número monogràfic de la *Revista Vasca de Administración Pública* 107-II (2017), dedicat a aquesta llei.

També és d'interès assenyalar que les CA han dictat una altra normativa específica en matèria, per exemple, de mancomunitats, establint règims de preferència per a la forma associativa en diverses circumstàncies. Així, per exemple, hi ha la Llei 17/2010, de 22 de desembre, de mancomunitats i entitats locals menors d'Extremadura; el Decret 30/2015, de 30 d'abril, del Govern de Castella i Lleó que aprova el Reglament d'organització i funcionament de les mancomunitats d'interès general; i la Llei 21/2018, de 16 d'octubre, de mancomunitats de la Comunitat Valenciana.¹⁷

Ara només he al·ludit a aquests exemples per posar en relleu que la competència estatal sobre las bases del règim local no impedeix una capacitat innovadora per part del legislador autonòmic en atenció a les circumstàncies específiques que concorren en cada cas.

En aquesta mateixa línia d'incrementar la capacitat de diferenciació en la regulació local, s'ha proposat que l'LBRL permetés, en determinades "submatèries", que la seva pròpia regulació fos "desplaçable" parcialment pel legislador autonòmic o fins i tot pels reglaments orgànics municipals. I això tant en el camp de la regulació bàsica general com en el camp dels règims especials, que són els de les grans ciutats, dels petits municipis o els especials i singulars de Madrid i Barcelona.¹⁸

3. El principi de diferenciació a l'Estatut d'autonomia de Catalunya

Doncs bé, l'EAC dona encara un pas més en la línia de la diversificació normativa sobre el règim local. En efecte, en la seva regulació substantiva del govern local incorpora dos preceptes que ara són del màxim interès. Així, d'una banda, l'article 84 enumera les matèries en què el legislador ha d'atribuir competències als govern locals i, d'altra banda, en l'apartat 3 disposa:

La distribució de les responsabilitats administratives en les matèries a què fa referència l'apartat 2 entre les *diverses* administracions locals ha de tenir en compte *llur capacitat de gestió* i es regeix per les lleis aprovades pel Parlament, *pel principi de subsidiarietat*, d'acord amb el que estableix la Carta europea de

17. Em remeto al capítol de Concepción Barrero "Las técnicas de cooperación en el contexto de la organización comarcal", d'aquest mateix llibre.

18. Vegeu el suggeriu treball Velasco, "Reformas en el régimen local general", 23 i ss.

l'autonomia local, *pel principi de diferenciació*, d'acord amb les característiques que presenta la realitat municipal, i pel principi de suficiència financera.

Poso en relleu, en primer lloc, la referència al principi de subsidiarietat “d'acord amb el que estableix la Carta europea de l'autonomia local”, ja que es tracta d'una apel·lació directa a la funció orientadora i interpretativa que fins ara s'havia donat a la Carta europea de l'autonomia local (CEAL), malgrat els esforços doctrinals per a atorgar-li més força imperativa, que adquireix així més relleu.

Però als efectes de la nostra anàlisi, és encara més rellevant la invocació del principi de diferenciació, tant que l'Estatut hi dedica un precepte específic per a concretar-ne l'abast i el contingut. En efecte, l'article 88 EAC diu:

Les lleis que afecten el règim jurídic, orgànic, funcional, competencial i financer dels municipis han de tenir en compte necessàriament les diferents característiques demogràfiques, geogràfiques, funcionals, organitzatives, de dimensió i de capacitat de gestió que tenen.

Aquesta disposició s'anomena “principi”, però té un contingut normatiu evident i un caràcter imperatiu clar, segons l'expressió “les lleis [...] *han de tenir en compte necessàriament* [...]”. Sense entrar ara en detall, sorgeixen algunes qüestions que requereixen una interpretació.

D'una banda, cal determinar quines són les lleis afectades per aquest manament. S'hi diu que han de ser les lleis que “afecten els municipis” —no necessàriament, doncs, les que afecten les altres administracions locals—. Però són àmbits difícilment separables, i és més que probable que una llei que reguli altres entitats locals, com per exemple, les comarques, “afecti” indirectament el règim dels municipis, i per això no es pot excloure també la possibilitat i fins i tot l'obligació de preveure règims diferenciats per a d'altres entitats locals.

D'altra banda, també es pot plantejar quin és l'àmbit material de les lleis obligades a tenir en compte la diferenciació quan es parla de lleis que afecten “el règim jurídic, orgànic, funcional, competencial i financer” dels municipis. Hom podria pensar que hauria de referir-se a la llei que reguli el règim municipal i els governs locals en conjunt, a l'estil de la vigent Llei municipal i de règim local de Catalunya (LMRLC, text refós de 2003). Però també es pot entendre, de manera fonamentada, que no es refereix només a la regulació sistemàtica i general, sinó també a qualsevol altra

lleï que “afecti” aquests aspectes, per exemple, a la legislació general de procediment i règim jurídic de les administracions públiques catalanes —la vigent Llei 26/2010, de 3 d’agost— o a una norma en matèria de contractació pública de Catalunya.¹⁹ En realitat, les queixes sobre l’excessiu uniformisme, sovint en relació amb els petits municipis, es refereixen a l’aplicació indiferenciada de la legislació administrativa general.

Quant a les lleis que afecten el “règim competencial”, també es planteja el dubte de si això inclou cada llei sectorial que atribueix competències als municipis o només la llei general que estableix el sistema, la tipologia i el règim jurídic de les competències municipals, com pot ser l’LMRLC, o bé una futura llei de governs locals de Catalunya.²⁰ En una primera aproximació sembla que s’hauria d’interpretar en aquest segon sentit, però també cal tenir en compte que l’actual sistema d’atribució de les competències municipals efectives i concretes recolza en el legislador sectorial (art. 84.2 EAC), de manera que també aquest hauria de quedar vinculat per la regla de la diferenciació. En la praxi seguida els darrers anys, no és habitual explicitar aquest criteri llevat de casos específics, però sí que s’acostuma a incloure alguna reserva referida al règim especial del municipi de Barcelona.

El que cal subratllar en tot cas són els efectes de la regla, ja no principi, de la diferenciació. En efecte, en la mesura que l’EAC estableix un manament vinculat al legislador, entraria en joc el sistema de control de l’estatutòria de les lleis que no complissin aquesta regla diferenciadora. En aquest sentit, el Consell de Garanties Estatutàries podria intervenir per dues vies: en virtut de l’article 76.2 b EAC, com a mecanisme ordinari, però possiblement també, encara que de manera indirecta, en virtut de l’article 76.2 d EAC, que li atribueix la competència per a dictaminar l’adequació dels projectes i proposicions de llei a l’autonomia local en els termes que garanteix l’Estatut. Perquè no és difícil relacionar la inaplicació de l’atenció

19. Per l’Acord de Govern de 28 de juny de 2022 s’ha aprovat la memòria preliminar de l’Avantprojecte de llei de contractació pública de Catalunya, que fa referència a la diferenciació necessària: “Així, les necessitats de compra pública i de prestació de serveis de les entitats locals són diferents, amb diferents tipologies de contractes, amb molts contractes amb llindar inferior a l’harmonitzat; també són diferents els recursos personals, materials i organitzatius de què disposen, que solen ser menors, i menys especialitzats, la qual cosa dificulta poder assolir en aquest àmbit una compra pública eficient i de qualitat”.

20. Per l’Acord del Govern de 3 de maig de 2022 s’ha aprovat la memòria preliminar de l’Avantprojecte de llei de governs locals de Catalunya. Tanmateix, no s’hi troba explicitada la diferenciació ni tan sols com a criteri o perspectiva a tenir en compte en l’elaboració del projecte.

diferenciada a les diverses realitats municipals amb la possible afectació a la seva autonomia garantida pel mateix Estatut.²¹

Caldria explorar la segona via esmentada, fins i tot replantejant els aspectes capitals de la legitimació per a accedir al Consell de Garanties, atesa la total inoperància del conflicte constitucional en defensa de l'autonomia local introduït a la Llei orgànica del Tribunal Constitucional l'any 1999, que fins ara no ha donat lloc a cap sentència estimatòria.²² En fi, l'article 72.3 *in fine* permet ampliar per llei les funcions dictaminadores del Consell. Naturalment, es tracta d'intervencions consultives i no vinculants, però d'un valor preventiu innegable.

En tot cas, l'efectivitat del principi estatutari de diferenciació obliga a pensar en una nova manera de legislar, sobre la base de disposar d'una informació precisa sobre, com diu l'EAC, les "diferents característiques demogràfiques, geogràfiques, funcionals, organitzatives, de dimensió i de capacitat de gestió dels municipis", i posar-la en connexió amb cada un dels serveis o sectors materials en què el mateix Estatut ha reconegut competència dels governs locals, i amb els altres que puguin ser objecte de legislació.

Possiblement aquesta exigència també haurà de portar a una reflexió sobre la conveniència de restringir les decisions legislatives estrictament a allò que exigeixi una reserva de llei, ja sigui per raó de l'autonomia local o per raó dels drets dels ciutadans, en un context de necessari replantejament de la institució de la reserva de llei en l'estat contemporani, a la vegada globalitzat i amb unes institucions urbanes i ciutadanes potents i directament i fortament democràtiques.

Així mateix, la diferenciació ha de portar a reconèixer una potestat d'autoorganització i autoregulació local més elevada en el sentit que el legislador no només ha de reconèixer la diferència, sinó que sobretot ha de permetre l'"exercici de la diferència" pels mateixos governs locals afectats, ja sigui de manera individual o a través de formes de cooperació intermunicipal.

En fi, convindrà anar decantant una pràctica en la línia d'admetre que les lleis que incideixen sobre el règim local i les competències dels municipis puguin remetre el seu desplegament normatiu a la potestat reglamentària del Govern només subsidiàriament, és a dir, davant la falta

21. M'he referit a aquests mecanismes en el meu treball: Font, "La protecció de l'autonomia local", 745-760.

22. Vegeu el meu treball: Font, "La escasa (o nula) operatividad del conflicto en defensa de la autonomía local", 115-148.

d'activitat normativa municipal, de manera que l'aplicació dels reglaments governamentals pugui ser “desplaçada” en virtut de l'exercici de la potestat normativa i d'autoorganització de cada un dels governs locals.

D'altra banda, la necessitat d'atendre al criteri de diferenciació es fa encara més palesa en la legislació bàsica estatal de règim jurídic de les administracions públiques i de procediment. La idea que la legislació bàsica ha de contenir el denominador comú en la disciplina de la matèria corresponent porta sovint a entendre, equivocadament, que aquesta ha de ser uniforme. La normativa bàsica estatal ha d'expressar amb normalitat que el que és realment bàsic és que hi hagi tractes diferenciats segons criteris objectius, com els esmentats abans: característiques demogràfiques, geogràfiques, funcionals, organitzatives, de dimensió i de capacitat de gestió dels municipis.

Poso dos exemples molt simples però que ja estan plantejant alguns problemes. En primer lloc, com sabem, l'article 133 de la Llei 39/2015, del procediment administratiu comú, estableix el tràmit preceptiu de consulta prèvia sobre els projectes normatius sense cap distinció segons tipus i dimensions d'administracions. Alguns tribunals han decidit majoritàriament que la consulta prèvia és d'aplicació en l'elaboració de les d'ordenances municipals, de manera que ja han anul·lat algunes ordenances que no havien estat objecte de la consulta prèvia, malgrat hagin complert perfectament amb la normativa local específica sobre el procediment d'elaboració de les ordenances (TRLHL), que ja preveu el seu propi tràmit d'informació pública.

Sembla que les diverses realitats municipals haurien de permetre una flexibilització d'aquesta regla en determinades circumstàncies. I es podrien fer consideracions semblants respecte de l'obligació d'elaborar un pla normatiu tal com exigeix l'article 132 de la mateixa Llei de procediment administratiu comú (LPAC).

El segon exemple es refereix a l'article 8 de la Llei general de subvencions, que preveu l'aprovació per cada Administració pública d'un pla estratègic de subvencions prèviament a la convocatòria i concessió individualitzada de les subvencions. Doncs bé, el Tribunal Suprem, en Sentència de 4 de març de 2021 (cassació 4939/2019) ha decidit que l'aprovació del pla estratègic és un requisit previ de caràcter essencial, la falta del qual implica la nul·litat de ple dret de les subvencions municipals.²³ La realitza-

23. L'Administració de l'Estat havia plantejat recurs indirecte contra l'ordenança reguladora de les bases en ocasió d'impugnar la concessió d'una subvenció municipal, al·legant la nul·litat de l'ordenança per falta de pla estratègic previ. El jutjat va plantejar qüestió d'il·legalitat

ció de consultes prèvies en l'elaboració de les ordenances, o l'aprovació de plans estratègics de subvencions, per seguir aquests exemples, genera uns problemes i unes complicacions als municipis, especialment —però no només— als més petits, que no es justifiquen per les característiques de moltes d'aquestes administracions locals. Les normes bàsiques generals, com dic, han de contenir elles mateixes la porta d'entrada a la diferenciació.

4. Condicionaments actuals. La influència d'Europa

L'estat actual dels governs locals a Espanya i a Catalunya està condicionat naturalment per la incidència de les quatre crisis que han senyalat les darreres dècades: la crisi econòmica del 2008, que als efectes de la nostra anàlisi es va projectar en la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'administració local (LRSAL); la crisi política territorial del 2017 i les seves conseqüències, que ha concentrat l'acció dels poders públics catalans i ha deixat en segon terme el nivell local; la crisi sanitària del 2020, que ha posat a prova la capacitat de reacció també dels governs locals; i la crisi climàtica actual, que interpel·la els actors locals, assenyaladament les grans ciutats. I cal afegir les conseqüències de la invasió d'Ucraïna del 2022, que són crisi energètica i crisi social.

4.1. Les estructures locals

En el context assenyalat, crec que s'ha anat posant de manifest la influència cada vegada més gran d'Europa —la Unió Europea— en el règim dels governs locals. Recordem així que, a partir de la crisi financera de 2008, el paper de la “troica” ha significat una intromissió molt profunda en la configuració de l'organització territorial local. Especialment intenses van ser les exigències de reformes estructurals,²⁴ formulades i assumides a través de la signatura del *Memorandum of understanding*, document jurídic mitjançant el qual Portugal, Grècia, Irlanda i Espanya es comprometien a portar a terme reformes estructurals per tal de recuperar i consolidar la seva

contra l'ordenança davant el TSJ, i posteriorment es va planejar la cassació al TS. Ara no és el cas d'entrar a debatre si la previsió del Pla estratègic de subvencions és un requisit previ, ja que l'article 8.1 LGS que el regula es refereix als “Principis generals”, mentre que és l'article 9 LGS el que regula els “Requisits”.

24. Vegeu-ne una visió de conjunt a Merloni, i Pioggia, *European democratic institutions*.

situació financera, a canvi de percebre els ajuts públics dels fons de rescat, és a dir, amb una forma de condicionament que fins aleshores era desconegut.²⁵

Com és sabut, a Espanya l'efecte més immediat va ser la reforma constitucional “expres” per a incorporar a l'article 135 CE les exigències dels principis de sostenibilitat financera i estabilitat pressupostària. Però, anant més enllà, a tota l'Europa del sud hi ha una percepció que està saltant pels aires el principi d'autonomia institucional proclamat a l'article 4.2 TUE, que imposa el respecte a la “identitat nacional dels Estats, inherent a les seves estructures fonamentals polítiques i constitucionals, també en allò referent a l'autonomia local i regional”.

En efecte, Portugal ha reduït en un 40 % les més de 4.000 *freguesias*; Dinamarca ha passat de 275 municipis a 98; Grècia, segons el Pla Kalikratis, ha passat de 1.034 municipis a 325, i de 54 prefectures a 13 regions; Irlanda ha disminuït de 114 municipis a 31 comtats; Albània, de 373 municipis a 61. Com es pot veure, això és una reducció dràstica del nombre de municipis en la línia de les reformes territorials que van tenir lloc en alguns països del centre i nord d'Europa durant la dècada dels anys setanta del passat segle.

A Itàlia es produirà la transformació significativa de les províncies, com havia apuntat la carta de Trichet i Dragui al president del Consell de Ministres Berlusconi. Amb caràcter general, passen a ser entitats de segon grau, però s'arriba a substituir-les, en les grans conurbacions, per les ciutats metropolitanas, ja previstes a la reforma constitucional de 2001 i que estaven esperant el seu torn. Un dels efectes més notoris d'aquest moviment, pel que fa Itàlia, ha estat la concreció d'una certa dosi de diferenciació en l'àmbit local.

A França ha tingut lloc un reforçament de la cooperació municipal i, pel que fa a les aglomeracions urbanes, la creació de les ciutats metropolitanas, que en el cas de Lió ha portat fins i tot a la substitució del departament per la mateixa *metròpoli*. Aquest és, com hem dit abans, un element important de diferenciació en l'organització local.²⁶

En el cas d'Espanya, igual que en el d'Irlanda, en el Memoràndum no apareix *expressis verbis* l'exigència de la reforma de les estructures locals, però, com s'ha dit, l'empremta queda marcada en la Llei d'estabilitat pressupostària i en l'LRSA de 2013, tot i que després aquesta quedés en part desactivada per la intervenció legislativa de les CA i per algunes de les sentències del Tribunal Constitucional que s'hi varen referir.

25. Paviani, *El gobierno local*, 151.

26. Auby, i Renaudie, *Réforme territoriale et différenciation(s)*.

A grans trets, es podria dir que l'LRSA va significar un intent de recuperació de la província: la “venjança de la província”, segons la qual “sempre que s’ha qüestionat la subsistència mateixa de l’organització provincial, aquesta no només ha rebut la seva confirmació sinó que fins i tot ha acabat per enfortir-se”, com ha estat recordat.²⁷ L'LRSA reforça el paper de l’ens provincial en la seva funció de suplència i assistència en relació amb els petits municipis, però en la realitat pràctica tampoc no s’ha produït una modificació molt rellevant de la seva funcionalitat.

Però l'LRSA no va reblar el clau en reformes estructurals de gran impacte. Únicament es va atrevir, d’una banda, amb les entitats locals d’àmbit territorial inferior al municipi degradant-ne la personalitat, malgrat que en realitat són una bona eina per a fer front a fenòmens segregacionistes,²⁸ i, d’altra banda, amb els consorcis limitant les possibilitats de recurs a aquesta figura, que en canvi té un paper interessant en el camp de la cooperació interadministrativa, precisament una de les línies de futur per als governs locals. El que sí es va produir, i encara subsisteix, és un efecte “centralitzador” general amb la forta intervenció del Ministeri d’Hisenda sobre el funcionament dels ens locals.

L’any 2018, amb el Govern sorgit de la moció de censura contra el president Rajoy, es va intentar una “reversió de l’LRSA”, però la dissolució de les Corts ho va frustrar. Ha quedat així un estat d’opinió general que està pendent una reforma més ambiciosa de l’LBRL, però en l’actual legislatura està prevalent una visió més circumscrita al fenomen del despoblament rural i l’inframunicipalisme. Sembla que, un cop més, pot ser Europa qui impulsi una intervenció sobre el règim local, en aquet cas a través dels objectius dels projectes estratègics per a la recuperació i transformació econòmica (PERTE) lligats als fons europeus Next Generation.

4.2. La cooperació interadministrativa i les dues Europes

Les dinàmiques europees incideixen també en la vessant organitzativa i funcional de les eines de cooperació interadministrativa, que, com s’acaba de dir, han esdevingut imprescindibles en un sistema de govern local en

27. L’expressió és a Martín-Retortillo, “Pasado y futuro de las Diputaciones Provinciales”, 494. Ho recorda Gracia Retortillo a “Las provincias”, 179, treball d’altra banda força complet sobre les províncies a l’LRSA. També es pot veure Galán et al., *Nous governs locals*, 267 i ss.

28. Em remeto al capítol de Ramón Galindo Caldés “Les entitats municipals descentralitzades” d’aquest mateix llibre.

què els diversos interessos públics estan molt entrecruats i en què les exigències de racionalització demanen formes col·laboratives innovadores. La veritat és que en l'organització i gestió dels serveis públics locals entren en conflicte dues dinàmiques d'origen europeu. D'una banda, hi ha la dinàmica de Consell d'Europa i de la CEAL, que donaria suport a unes competències generals municipals per a prestar els serveis però també a una autonomia organitzativa per a decidir lliurement la forma de gestió dels serveis. I, d'altra banda, hi ha l'altra lògica europea, la de la UE, que entendria que ha de prevaler la ponderació de la relació amb el mercat i la protecció del dret a la competència.²⁹ Aquestes dues lògiques europees s'entrecreuen, i trobem intents clars de la lògica europea del mercat de socavar l'autonomia municipal per a organitzar els seus serveis públics en la forma que desitgi lliurement.

Il·lustro aquesta situació amb dos exemples, relatius als supòsits en què els ens locals decideixen lliurement organitzar els seus serveis en formes de cooperació amb altres ens mitjançant convenis interadministratius, mitjançant mancomunitats, mitjançant consorcis, és a dir, posar-los en comú per raó d'optimització dels recursos i de dimensió territorial i demogràfica.

En un primer moment, el Tribunal Suprem espanyol, per Sentència de 4 de juliol 2003, ja va assenyalar que la CEAL protegia la llibertat municipal per establir per conveni la prestació conjunta de serveis entre ens locals, i que això no afectava el dret europeu ni el dret de la lliure competència.³⁰ Però posteriorment, ara en seu del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE), s'aprecià que la Comissió Europea va intentar socavar aquesta autonomia municipal en l'organització dels seus serveis.

En efecte, en la sentència TJUE de 29 de juny de 2009, cas Hamburg, s'havia impugnat un conveni entre diverses entitats públiques per prestar serveis econòmics —no socials— comuns en matèria de residus, etc. El TJUE es va haver d'armar per a decidir que aquesta forma de cooperació estava emparada precisament en una llibertat organitzativa del municipi sempre que aquesta decisió de prestar serveis de forma conjunta no tingués vocació de mercat, que la finalitat del conveni entre municipis fos només garantir la correcta prestació de serveis i que els ens públics estiguessin

29. Em remeto al meu treball: Font, "La Carta europea de autonomia local y sus retos actuales".

30. Vegeu la meva ressenya d'aquesta sentència a *Revista de Administración Pública*, núm. 162 (2003), inclosa també a Font, "La diversificación de la potestad normativa".

guiats per consideració d'interès públic.³¹ Però el TJUE estava aguantant la postura de la Comissió Europea sobre si amb això no es trencava el mercat. Així, en la posterior Sentència TJUE de 21 de desembre de 2016, cas Remondis, davant un acord entre ens locals per a crear un consorci, en aquest cas també per al tractament de residus, la Comissió Europea insistí que això era un contracte públic i que s'havia de subjectar a la legislació de contractes, de manera que el municipi que volgués associar-se amb el veí hauria de treure la licitació a concurs. Per sort, el TJUE es va mantenir en la seva postura dient que decidir com prestar aquest servei era un principi de llibertat d'organització interna dels estats protegit per l'article 4.2 del Tractat de la UE. Aquesta vegada es va salvar la potestat d'autoorganització, però, com dic, el TJUE aguaita la postura de la Comissió Europea i impugna aquestes decisions que es prenen per als municipis.

Per tant, hi ha dues dinàmiques europees que estan afectant l'autonomia municipal en l'organització dels seus propis serveis, d'una banda, amb les exigències del mercat i, de l'altra, amb les de la competència. En definitiva, amb tota la cruesa, es posa de manifest una tensió oposada respecte al municipalisme entre les dues Europes: l'Europa de la democràcia, de l'autonomia i de les llibertats civils, és a dir, l'Europa del Consell d'Europa, enfront de l'Europa dels mercats i de les llibertats econòmiques, és a dir, l'Europa de la Unió.³²

4.3. El Mecanisme europeu de recuperació i resiliència i els Fons Next Generation

És notori que totes les polítiques públiques per programar i executar en aquesta dècada estan presidides pel finançament extraordinari vinculat al Mecanisme europeu de recuperació i resiliència i als Fons Next Generation (FNGUE). Ara bé, la incorporació dels governs locals a la fabulosa dinàmica empresa no està essent senzilla.

31. Vegeu àmpliament, al respecte, els estudis de Vilalta "Los convenios administrativos a la luz de la nueva Ley de Contratos del Sector Público", 325-367, i "Los convenios interadministrativos (locales) y la Ley de Contratos del Sector Público", 53-86. Vegeu també: Santiago, "Cooperación horizontal", 618-684, i Amoedo-Souto, "La colaboración público-público en el ámbito local tras la Ley 9/2017", 263-298.

32. Per descomptat que aquest dilema es planteja pretesament de manera més aviat simplista, amb la finalitat de cridar l'atenció sobre el que és sens dubte una dinàmica molt més complexa.

Les entitats locals a penes han participat en la formació del Pla nacional de recuperació, i la participació dels governs locals en els projectes estratègics per a la recuperació i transformació econòmica —els famosos PERTE— també és molt limitada. És cert que sí que apareixen com a actors molt rellevants, però només en tant que destinataris dels ajuts en la fase d'execució i, en molts casos, equiparats als subjectes privats. El Govern de l'Estat calcula que el 15 % dels Fons seran gestionats per les entitats locals. En aquest context, cal tenir presents dos efectes importants que poden significar un risc per al sistema institucional del Govern local.

D'una banda, ja és molt visible el fort efecte de recentralització que està produint la dinàmica del Pla nacional, en un cert sentit en una línia semblant al que ja es va produir amb la Llei d'estabilitat pressupostària i l'LRSA: un efecte “centralitzador” general.

D'altra banda, el Pla nacional de recuperació pot provocar més diferenciació entre els municipis, però en un sentit molt distint del que hem analitzat abans. Em refereixo a la distància entre municipis en la mesura que aquests estiguin en millors o pitjors condicions per a accedir als FNGUE i per a executar-los. En funció de la seva organització, capacitat de gestió, agilitat i flexibilitat, etc., es pot produir un sistema local a dues velocitats: els que estan a punt i els que no ho estan. El suport de la intermunicipalitat és fonamental en aquest sentit.

Altrament, l'agilització i supressió de tràmits es pot veure's contrastada —és a dir, debilitada— per la introducció de noves exigències. Per exemple, l'Ordre HFP/1030/2021, de 29 de setembre, per la qual es configura el sistema de gestió del Pla de recuperació, transformació i resiliència, incorpora l'adopció de mesures antifrau, de prevenció dels conflictes d'interès i de bona gestió per evitar el doble finançament dels projectes. I també incorpora mesures de verificació del compliment del principi de “no causar un perjudici significatiu al medi ambient” (DNSH) i de l'etiquetatge climàtic i digital³³ (Reglament UE 2021/241 MRR), en el sentit de l'article 17 Reglament (UE) 2020/852 del Parlament Europeu i del Consell, de 18 de juny de 2020, relatiu a l'establiment d'un marc per facilitar les inversions sostenibles i pel qual es modifica el Reglament (UE) 2019/2088 (DO L 198 de 22.6.2020, p. 13). En un altre ordre de co-

33. Vegeu: Reglament UE 2021/241 MRR, en el sentit de l'article 17 Reglament (UE) 2020/852 del Parlament Europeu i del Consell, de 18 de juny de 2020, relatiu a l'establiment d'un marc per facilitar les inversions sostenibles, que modifica el Reglament (UE) 2019/2088 (DO L 198 de 22.6.2020, 13).

ses, és important destacar la incidència que està tenint la tècnica de la subvenció en tant que apareix com l'instrument jurídic preponderant en l'assignació dels Fons.³⁴ La concepció clàssica de la relació subvencional es modularà significativament des del moment en què el *leitmotiv* que orienta tot el Pla és l'obtenció d'unitats executores de gran potència. Això està reforçant la via de la col·laboració publicoprivada a través dels mecanismes de cooperació administrativa. La subvenció es constitueix així com a instrument d'una relació d'alt contingut organitzatiu, que orienta i potencia la constitució de nous centres de referència amb els quals l'Administració subvencionadora ha de mantenir una relació permanent i continuada, fer un seguiment permanent del compliment de fites i objectius així com del retiment de comptes.

Però en molts casos estan quedant fora del seu àmbit d'aplicació les entitats locals de caràcter associatiu que podem situar en la "intermunicipalitat", és a dir, les comarques, les mancomunitats i les àrees metropolitanes. En lloc de recolzar en les formes cooperatives o d'actuació conjunta pròpies del règim locals, el Pla nacional prefereix el mecanisme comú previst a la Llei general de subvencions de les agrupacions de beneficiaris de les subvencions (art. 11) i que el Reial decret llei 36/2020 regula de manera més sistemàtica (art. 67.2). Així, doncs, ens trobem davant d'una nova forma de cooperació interadministrativa local.

És cert que, segons com es miri, això pot tenir un cert paral·lelisme amb la figura de les comunitats de municipis —no mancomunitats— que regulen els articles 123 i ss. TR LMRLC,³⁵ on la finalitat és simplificar i fer més àgil la gestió conjunta de la subvenció que, no obstant, segurament s'executarà de forma individual per cada municipi. En altres casos, els destinataris són els ajuntaments de capitals de província o municipis de més de 50.000 habitants, i municipis de més de 20.000 habitants, sempre que s'integrin en agrupacions de beneficiaris amb aquells.

Es configura així la imatge d'una ciutat líder d'un territori i d'un projecte que s'articulen al voltant de la figura de l'agrupació de beneficiaris, que ha esdevingut una nova forma de cooperació.

34. Em remeto al meu treball: Font, "El régimen de las subvenciones y los fondos europeos para la recuperación", 115 i ss.

35. Sobre les comunitats de municipis, vegeu: Torres, "Perversiones y novedades de la cooperación municipal", 273 i ss., així com Galán, "La creación de la figura de la 'comunidad de municipios' por la ley catalana 21/2002".

5. Flexibilitat: asimetria i geometria variable

Abans he parlat de la necessitat d'introduir més flexibilitat en el dret local, que no és sinó una derivada també de la dialèctica entre l'uniformisme i la diferenciació. Cal pensar que fins i tot havent-se establert règims diferenciats per a categories, nivells o grups de municipis o d'altres ens locals, pot ser convenient preveure que es produeixin situacions específiques o singulars que impliquin una flexibilització ulterior.

Ho veurem a partir d'una perspectiva que avui dia és essencial en l'anàlisi del sistema de govern local: la consideració específica del fenomen urbà, de la gran aglomeració urbana i de la seva traducció institucional en la figura de la ciutat.³⁶

5.1. La ciutat: noves funcions i models organitzatius

Una altra característica de l'estat actual del govern local és la configuració progressiva i cada vegada més clara de dues realitats distintes i contraposades però vinculades estretament en una dialèctica constant: d'una banda, la ciutat com a conurbació, aglomeració i creació de coneixement, de concentració d'inversions, de projecció exterior i global, ciutat que a més pot tenir un territori —periurbà o satèl·lit; d'altra banda, la no-ciutat —els pobles, el territori que no és ciutat i no té ciutat. Certament, cal tenir en compte el que s'anomena sistema de “petites i mitjanes ciutats”, que també poden articular el sistema rural o de no-ciutat. Simplifico molt aquest punt perquè la dialèctica és coneguda.

A Espanya el 40 % de la població viu en les 64 ciutats de més de 100.000 habitants. A Catalunya el 42 % de la població, més de 3 milions de persones, viu en municipis de l'àrea metropolitana de Barcelona. Certament, hi ha una gran dificultat en delimitar en la pràctica el fet ciutadà i per extensió metropolità. La geografia, la demografia, l'economia, la urbanística, la sociologia, etc. ofereixen les dades que el dret ha de prendre en consideració. Com a punt de partida per a aproximar-nos-hi, podem fer una mirada a les funcions i a les formes organitzatives que adopten les ciutats.

36. Em remeto al meu article: Font, “De la autonomía local al poder de las ciudades”, 115 i ss.

Les funcions de la ciutat

El que fins fa poc s'anomenava —i encara s'anomena— autonomia per a la gestió dels propis interessos (art. 1 LBRL), o capacitat efectiva per a ordenar i gestionar una part important dels assumptes públics (art. 3.1 CEAL), és a dir, la noció d'autonomia local, ha guanyat complexitat en el moment present. Així, a més del desplegament de les tasques pròpiament “municipals”, avui les ciutats han d'afrontar les funcions següents:

a) L'autogestió dels propis interessos, certament, però en una situació de fragmentació, diversitat i fins i tot contraposició d'aquests interessos, de manera que la primera funció que ha de desplegar la ciutat és la de mediació i composició d'interessos, per a la qual cosa resulta bàsica la creació d'un espai jurídic propi.

b) La codecisió en la formulació de la política general nacional —tant autonòmica com estatal— i fins i tot transnacional, la qual cosa planteja una expansió de la subjectivitat internacional i una compartició real de la representació de la sobirania, que, com hem dit abans, ja no és exclouent sinó inclusiva i cooperativa.c) La projecció exterior de les aspiracions col·lectives de la comunitat i la captació de recursos suficients no assequibles en les estructures estatals, de manera que les ciutats ja no només cooperen entre si (art. 10.1 CEAL), sinó que competeixen durament en un escenari global.

És un fet que, en l'actualitat, les ciutats, les grans aglomeracions, les metròpolis, a tot el món estan assumint comeses clàssiques pròpies del poder estatal nacional, com són la seguretat pública, la justícia i la seguretat jurídica, la redistribució de la renda dins del propi territori, la definició dels drets dels ciutadans (solidaritat social, habitatge, immigració), la delimitació del mercat (comerç, transport, turisme), les grans infraestructures àdhuc fora del seu propi territori (aeroports, grans xarxes transnacionals) i fins i tot les relacions exteriors o internacionals (*city diplomacy*). En realitat, les ciutats han passat de col·laborar amb l'estat a competir amb l'estat i, en alguns casos, a suplir l'estat.

Tot això porta a justificar que en el cas de les grans ciutats és possible admetre més fàcilment l'existència d'una clàusula general o universal de competències municipals, vinculada a l'article 7.4 LBRL, tal com l'ha interpretat el Tribunal Constitucional: “competències pròpies generals”³⁷ I així és, per exemple, com es recull a la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de

37. Velasco, “Municipios urbanos *versus* municipios rurales”, 31.

la Carta municipal de Barcelona i a la Llei 1/2016, de 13 de març, del seu règim especial, una clàusula universal però amb una formulació de matriu europea, és a dir, de la CEAL.

La forma organitzativa de la ciutat

Des de l'òptica juridicopública, actualment es pot observar en l'àmbit comparat un ampli polimorfisme en la solució organitzativa de la ciutat o, més ben dit, de la gran ciutat.

a) Certament, la *ciutat municipi* continua sent a tot arreu la forma jurídica per excel·lència. En aquesta categoria, el legislador pot establir règims diferenciats en alguns aspectes específics per a categories de subjectes. És el cas espanyol de la denominada Llei de grans ciutats,³⁸ que preveu modulacions en la seva organització però no pas en les seves competències. Però el fenomen de les grans conurbacions de dimensions metropolitanes i regionals, així com diversos factors històrics diferencials, ofereixen diversos models alternatius, que podem resumir així:

b) La *ciutat per refosa* amb altres nivells superiors d'organització territorial (província, CA, estat federat), que porta a una simplificació en aquell àmbit dels nivells de l'organització territorial. Així, per exemple, hi ha la solució italiana de refondre la ciutat metropolitana amb la província. També hi ha, a França, la solució adoptada en el cas de Lió, amb la refosa del departament i la ciutat metropolitana. En aquests casos, continua subsistint el municipi com a organització de base. En altres ciutats, la ciutat municipi es refon amb el nivell superior d'organització territorial, com es pot veure en la solució alemanya de les ciutats estat de Berlín, Hamburg i Bremen o, en un altre nivell, en les ciutats "lliures de *kreis*".³⁹ En el cas de Catalunya, una hipotètica confluència de l'àrea metropolitana de Barcelona —la ciutat real— amb una organització de nivell veguerial o regional podria incloure's en aquesta situació.

c) La *ciutat per agregació* conduiria a refondre els municipis associats amb l'àrea metropolitana, o una altra entitat local, i donaria lloc a la creació d'un nou subjecte específic —la ciutat—, tant si s'anomena metropoli-

38. Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per la modernització del govern local, que incorpora un nou títol X a l'LBRL.

39. En el cas de Berlín, fins i tot, la realitat urbana excedeix el seu àmbit territorial, i això ha fet necessari un acord amb l'Estat circumdant de Brandenburg. Vegeu, darrerament: Schefold, *Drei stadstaaten*, s. d.

tana com si no. En aquest supòsit, desapareixerien els municipis preexistents, que probablement mutarien el seu estatus jurídic al de municipalitats internes o districtes. Aquest és el cas, amb algunes diferències, de l'annexió al municipi Madrid de 13 municipis perifèrics, produïda entre els anys 1948 i 1954, o de la creació del Gran Londres als anys 60 del segle passat.

d) La *ciutat per superposició*, en què es manté l'estructura municipal preexistent i a la qual se suma una organització superior que articula la ciutat. És el cas espanyol de la creació d'àrees metropolitanes per llei autonòmica (art. 43 LBRL), però també les formes associatives, mancomunades o consorciades poden ser una solució organitzativa per a articular el fenomen de la conurbació.⁴⁰

e) La *intervenció per llei singular*, que defineix cas per cas l'estatut jurídic d'una ciutat en concret, amb independència de la natura jurídica de l'organització que la representi. S'acosta a la dinàmica espanyola de la llei especial i singular, com és el cas de la Carta municipal de Barcelona aprovada per Llei de Parlament de Catalunya 22/1998, de 30 de desembre, i el de la Llei estatal 1/2006, de 13 de març, de règim especial del municipi de Barcelona.⁴¹

Hi ha, doncs, diverses *maneres de "ser" ciutat* que poden superar el marc juridicoadministratiu del municipi.⁴² El repte consisteix a plantejar la possibilitat que un mateix ordenament es pugui atribuir a diverses formes juridicoinstitucionals, establir un *estatus jurídic comú de ciutat*, és a dir, un conjunt de *poders específics*, un règim jurídic, adequat a les funcions pròpies comunes en totes les ciutats. Com he dit, aquesta construcció es dilatarà en el temps amb ritmes històrics diferenciats, encara que no tant en la mesura en què la globalització pugui afavorir tendències convergents.

Això ens fa pensar en una idea fonamental, que cal veure quin joc pot donar per a adequar millor l'actual govern local: *l'asimetria institucional* com a element de modulació de l'uniformisme, factor de diversificació i, sobretot, com una via per a trencar la rigidesa i aportar flexibilitat i capacitat d'adaptació del sistema local. Es tracta d'explorar la possibilitat

40. Les formes jurídiques poden ser molt variades. En el cas d'Anglaterra, hi ha el supòsit de les *combined authorities* creades per mecanismes associatius. Vegeu: Vilalta, "Modelos de organización metropolitana", 101-142.

41. També és el cas de Madrid en un cert sentit, o el de les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla, amb Estatut d'autonomia; i, en un altre àmbit, s'hi aproxima la fórmula de la "Constitució" de la ciutat, com en el cas de grans ciutats llatinoamericanes (Mèxic, Buenos Aires). En aquests casos, es planteja, entre altres aspectes, la qüestió del rang normatiu i la dels límits a l'especialitat.

42. Cortese, "Dentro il nuovo diritto delle città".

que un determinat nivell d'organització territorial no hagi de ser necessàriament homogeni en tot el país.

Les CA uniprovincials són l'exemple més evident. Alguns dels “models” resumits abans també s'inscriuen en un context asimètric. Així, la solució italiana de refundre la ciutat metropolitana amb la província (amb els municipis a l'interior) i subsistir les províncies no metropolitanes significa que hi haurà municipis “per sota de província” i municipis “per sota d'àrea metropolitana”.

També a França, hi ha la solució adoptada en el cas de Lió amb la fusió del departament i la ciutat metropolitana. En aquests cas, subsisteix el municipi com a organització de base, però no “pertany” a un departament, com tos els altres, sinó a una *métropole*. Les diverses singularitats alemanyes també giren entorn d'una articulació asimètrica, on hi ha, com he dit, municipis “lliures de *kreis*”. Sense anar tan lluny, aquest és el cas de la ciutat de Barcelona, i dels municipis termeners, que en realitat estan “lliures de comarca” o “sense comarca”, després de la supressió del Consell Comarcal del Barcelonès per la Llei 1/2019, de 15 de febrer, encara que formalment subsisteixi la comarca com una closca buida.

D'altra banda, podria passar que un nivell d'organització territorial supramunicipal desplegués funcions diverses respecte dels diferents municipis del seu àmbit. Això ja passa en la pràctica en la mesura que les diputacions despleguen funcions d'assistència i cooperació sobre els petits municipis o petites i mitjanes ciutats però no sobre el municipi capital de la província, o no amb la mateixa intensitat. Però aquesta situació no té un reflex orgànic, i certament caldrà pensar si es podria arribar a oferir una cobertura jurídica a l'asimetria.

A títol merament especulatiu, es podria plantejar si una diputació que dintre del seu àmbit territorial tingués una àrea metropolitana es podria —s'hauria de— “retirar” dels municipis que pertanyen a aquesta àrea metropolitana, o bé, a la inversa, si aquesta diputació podria assumir les funcions de l'àrea metropolitana segons el model italià.

En definitiva, tot això pot donar lloc al que s'ha anomenat organització territorial de geometria variable, més flexible i més diversificada. El plantejament a Catalunya de la relació entre comarques, diputacions, vegueries, i àrees metropolitanes segurament ha de tenir en compte algun d'aquests criteris.⁴³ Naturalment, cal tenir en compte els condicionaments

43. Em remeto al capítol de Marc Vilalta i Reixach “L'organització metropolitana i la seva relació amb les altres entitats locals” d'aquest mateix llibre.

constitucionals i estatutaris que emmarquen els instruments per a portar a terme aquesta flexibilitat més gran.

5.2. Petits municipis i municipis rurals

A l'altre extrem de l'estructura local, també els municipis de petita dimensió poblacional, o de situació rural, estan requerint des de fa temps un tractament específic. Pel Ministeri de Política Territorial han circulat diversos esborranys d'un estatut bàsic dels municipis menys poblats en el context més general de les polítiques relacionades amb l'Estratègia nacional enfront del repte demogràfic, i la problemàtica del que s'ha anomenat "la España vacía".⁴⁴

Per la seva banda, a Catalunya, el Govern ha iniciat la tramitació d'un possible Estatut dels municipis rurals.⁴⁵ La memòria preliminar identifica els problemes a què ha de fer front: "Garantir la igualtat d'oportunitats de tots els municipis rurals; el problema demogràfic dels municipis rurals especialment pel que fa al progressiu envelliment de la població i el des poblament territorial; la dificultat en l'accés i la prestació dels serveis bàsics a la ciutadania en l'àmbit rural; la dispersió territorial d'alguns municipis rurals amb nuclis de població separats o amb habitatges disseminats; i el dèficit de personal, especialment pel que fa al personal que exerceix les funcions reservades".

Sense entrar en detall, s'observa que les diverses iniciatives legislatives i algunes lleis de les CA ja vigents estableixen llinars distints per a delimitar el concepte de petit municipi. En aquest casos, la diversificació sembla que haurà de venir més per la legislació que no pas per la capacitat d'autoorganització, que per definició és menys present en els petits municipis. Ara bé, convé plantejar-se quin és l'àbast de la competència bàsica de l'estat en la matèria del règim especial pels petits municipis, atès que el mateix article 30 de l'LBRL reconeix que és competència de les CA "establir règims especials per a municipis petits o de caràcter rural" (i també per als que reuneixin altres característiques).⁴⁶

44. Vegeu, Carbonell, "¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?". Vegeu també el capítol de Ricardo Rivero d'aquest mateix llibre.

45. Acord del Govern, de 3 de maig de 2022, pel qual s'aprova la memòria preliminar sobre l'Avantprojecte de llei de l'Estatut dels municipis rurals.

46. Vegeu, Carbonell, "¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?", 64.

Algunes lleis de les CA, a més, efectuen una segmentació de zones i entorns considerant la individualitat no només de cada municipi sinó de l'àrea territorial on s'integra. I cal tenir present que hi ha altres factors més enllà del llindar demogràfic: la situació geogràfica, per exemple, muntanya, proximitat o llunyania a grans equipaments; l'extensió geogràfica; la densitat de població; la concentració o la dispersió de la població en diversos nuclis separats; etc.

Però més enllà de la diversitat en la delimitació del concepte de petit municipi en les distintes legislacions, també en aquesta ocasió cal tenir en compte que el contingut del règim diferenciat pels petits municipis pot afectar tant el règim organitzatiu, i permetre així una simplificació màxima, com el règim competencial, i més en concret de les obligacions prestacionals, en les quals el paper de la intermunicipalitat i dels ens intermedis ha de tenir una rellevància específica en relació amb els instruments de caràcter general. Fixem-nos que l'article 30 LBRL, referit als règims especials, es troba ubicat en el títol I de la Llei, que es refereix al municipi tant en relació amb la seva organització com amb les seves competències.

En aquest ordre de coses, la memòria preliminar de l'Estatut del municipi rural a Catalunya, esmentada abans, posa un èmfasi especial a establir “quin ha de ser el paper de les comunitats de municipis com a mecanisme de col·laboració interadministrativa que faciliti la prestació mancomunada de serveis en els municipis rurals”, però també a fixar “els mecanismes d'assistència i cooperació de les administracions amb els municipis rurals quan aquests no tinguin suficients recursos personals i materials per exercir les seves competències”.

D'altra banda, i segons els casos, caldrà tenir en compte també el paper i el règim de les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi, les entitats municipals descentralitzades (EMD).⁴⁷ En efecte, és comú indicar que aquesta figura pot tenir un paper interessant com a alternativa a moviments segregacionistes per tal d'evitar una fragmentació més gran del mapa municipal però mantenint una instància d'administració pròpia dels nuclis amb la seva identitat. Doncs bé, de manera correlativa, davant una eventual política que tendís cap a la fusió dels petits municipis, la figura de les EMD fora un instrument útil per a flexibilitzar —fer menys rígida— la unificació municipal.

47. Em remeto al capítol de Ramon Galindo Caldés d'aquest mateix llibre.

6. Estructures estàtiques i relacions dinàmiques

El règim local a Espanya i a Catalunya s'ha fonamentat en la configuració i consolidació jurídica i institucional dels subjectes del sistema local, això és de les estructures organitzatives que el componen. Podríem dir que aquesta òptica dona el màxim relleu —potser excessiu— a les peces fixes o estables del sistema: el municipi, la comarca, la província, etc.

La conseqüència d'això és que s'ha donat preferència a una visió excessivament estàtica del sistema local a través de l'anàlisi de “com són” els seus elements estructurals, això és, la seva posició absoluta dins del sistema d'organització territorial, i això pot portar fàcilment a aquesta posició. Però aquesta perspectiva amaga una realitat i una perspectiva determinants: els subjectes no són el que són, sinó segons com es relacionen entre si, és a dir, segons la seva posició relativa en el sistema.

Aquesta línia de reflexió ens indica que és convenient anar passant, per dir-ho així, “de les estructures locals a les relacions interadministratives”, això és, donar a l'element dinàmic del sistema el relleu que mereix per la seva funció de cohesió, coherència i sostenibilitat.

En aquest context, les relacions de cooperació i col·laboració dels governs locals, entre ells mateixos i amb altres nivells de l'Administració, són les que acabaran determinant l'abast real de la capacitat del municipi per a la satisfacció dels interessos generals que té encomanada.

Una primera classificació de les relacions diguem-ne interadministratives és la que distingeix, per una banda, les relacions que generen una personificació, ja sigui pública o privada, com poden ser les mancomunitats, els consorcis, les societats mercantils amb socis de naturalesa pública local, i, per altra banda, les relacions que no impliquen una nova personificació: transferència i delegació de competències, encàrrec de gestió, comunitats de municipis, convenis interadministratius, etc.

Una segona classificació és la que distingeix entre les relacions de caràcter horitzontal, entre entitats del mateix nivell, i relacions de caràcter vertical, que a la seva vegada poden ser descendents i ascendents. Les relacions descendents o bé es produeixen des de la Generalitat cap a les entitats que formen part del sistema local, o tenen lloc en el mateix sistema local, i poden ser des dels ens supramunicipals cap als municipis o des dels municipis cap a les EMD.

En canvi, les relacions verticals de caràcter ascendent poden produir-se per regla general en el sistema local: per exemple, dels municipis cap a les comarques o cap a l'àrea metropolitana, etc.

Una deguda ordenació de totes aquestes relacions i, naturalment, la seva efectiva posada en pràctica segons les necessitats i les possibilitats concurrents en cada cas, han de menar positivament cap a un veritable sistema local de “xarxes”, —o un “sistema” de xarxes locals—, que aporta un elevat grau de dinamisme en el règim local, en el qual els diversos actors poden canviar de posició relativa respecte dels altres elements del sistema local o en funció de diverses matèries o competències. Aquest dinamisme augmentarà en tant que augmenti la flexibilitat del sistema i fa incrementar les possibilitats de l’aplicació diferenciada de l’ordenament. Per posar un exemple, des de fa anys la gestió de fons europeus ha propiciat diversos tipus de xarxes, com poden ser els projectes Leader, etc. Ara bé, com hem vist més amunt, l’execució del Pla de recuperació per la via de les subvencions als ens locals, està generant unes noves formes de cooperació i de xarxes que són les agrupacions de beneficiaris.

Però també cal recordar aquí un altre extrem que ja s’ha indicat abans: el conflicte entre les relacions de cooperació i el dret europeu dels contractes. Com he dit, el TJUE encara és sensible per a distingir el que és l’autoorganització local del que són prestacions de serveis subjectes al dret de la competència.

En definitiva, l’estat actual dels governs locals ofereix unes àmplies possibilitats de millora i perfeccionament sobre la base de fer servir més en la seva regulació els criteris de diversificació, flexibilitat i dinamisme. La complexitat de l’estructura territorial en diversos nivells en què, a més, els components de cada un no són tots iguals, requereix també uns mecanismes de coordinació molt fluïts. Això ha de permetre mantenir la gestió descentralitzada com a sistema preferit per la ciutadania⁴⁸ davant del risc centralitzador que hi pot haver en les èpoques de crisi econòmica, sanitària i energètica, com succeeix en els temps presents.

Bibliografia

- Amoedo-Souto, Carlos Alberto. “La colaboración público-público en el ámbito local tras la Ley 9/2017, de contratos del sector público”. *Anuario del Gobierno Local* 2018.
- Auby, Jean-Bernard, i Olivier Renaudie, dir. *Réforme territoriale et différenciation(s)*. Berger-Levrault, 2016.

48. Barbet, *Gestió de la COVID-19 i preferències de (des)centralització a Catalunya*.

- Barbet Porta, Berta. *Gestió de la COVID-19 i preferències de (des)centralització a Catalunya*. PaperClip, 4. Barcelona: IEA, 2022.
- Bayona, Antoni, et al. "Règim local". *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006* (2010).
- Carbonell Porras, Eloísa. "¿Un estatuto básico para los municipios pequeños? Un comentario de urgencia". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 15 (2021).
- Carloni, Enrico. *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*. Torí: Giappicchelli, 2004.
- Cortese, Fulvio. "Dentro il nuovo diritto delle città". *Munus* 2 (2016).
- Font i Llovet, Tomàs. "La diversificación de la potestad normativa: la autonomía municipal y la autoadministración corporativa". *Derecho privado y Constitución* 17, número especial en Homenaje a Javier Salas (2003).
- . *Gobierno local y Estado autonómico*. FDyGL, 2007.
- . "Estatutos de Autonomía y Gobierno local: la Constitución territorial local". Dins Luis Cosculluela Montaner, i Eloísa Carbonell Porras, dir. *Reforma estatutària y régimen local*. Madrid: Thomson Civitas, 2011.
- . "Els governs locals intermedis i la seva projecció metropolitana". *Revista Catalana de Dret Públic* 57 (2018).
- . "La Carta europea de autonomia local y sus retos actuales". Dins Tomàs Font i Llovet, dir., i Marc Vilalta i Reixach, coord. *La Carta Europea de la Autonomía Local a los 30 años de su aplicación: balance y perspectivas*. FDyGL, 2019.
- . "De la autonomía local al poder de las ciudades". *Istituzioni del federalismo*, número especial en homenatge a Luciano Vandelli (2020).
- . "El régimen de las subvenciones y los fondos europeos para la recuperación". *Cuadernos de Derecho Local* 55 (2021).
- . "La protecció de l'autonomia local. Possibilitats des del Dret català". Dins F. Badosa Coll, dir., M. E. Ginebra Molins, i E. Lauroba Lacasa, coord. *Estudis de Dret català. Llibre homenatge a Antoni Mirambell i Abancó*. Barcelona: Atelier, 2022.
- . "La escasa (o nula) operatividad del conflicto en defensa de la autonomía local". Dins Antonio López Castillo, i Antonio Arroyo Gil, *Garantías y límites de la autonomía local*. FDyGL, 2022.
- Font i Llovet, Tomàs, i Alfredo Galán Galán. "Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es ésta la reforma?". *Anuario del Gobierno Local* 2012.
- Font i Llovet, Tomàs, et al. "El Projecte de llei de consells insulars de 2021. Coordenades constitucionals i estatutàries". Dins Tomàs Font i Llovet et al., *Un nou marc legal per als consells insulars*. Palma: Institut d'Estudis Autonòmics, 2021.
- Galán Galán, Alfredo "La creación de la figura de la 'Comunidad de Municipios' por la Ley Catalana 21/2002, de 5 de julio, de séptima modificación de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen local de Cataluña". *Revista General de Derecho Administrativo* 1 (2002).

- Galán Galán, Alfredo, i Ricard Gracia Retortillo. “Estatuto de Autonomía de Cataluña, gobiernos locales y Tribunal Constitucional”. *Revista d’Estudis Autònomicos i Federals* 12 (2011).
- García de Enterría, Eduardo. “Turgot y los orígenes del municipalismo moderno”. *Revista de Administración Pública* 33 (1960).
- . *Problemática de la ciencia del Derecho. Estudios en homenaje a J.M. Pi y Suñer*. Barcelona, 1962.
- . *Revolución francesa y Administración contemporánea*. 4.^a ed. Civitas, 1994.
- Gracia Retortillo, Ricard. “Las provincias”. Dins M. Almada Cerredá, C. Tubertini, i P. Costa Gonçalves, dir., *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*. Civitas - Thomson Reuters, 2015.
- Martín-Retortillo, Sebastián. “Pasado y futuro de las Diputaciones Provinciales”. *Revista Española de Derecho Administrativo* 39 (1983).
- Merloni, Francesco, i Alessandra Pioggia. *European democratic institutions and administrations*. Springer, 2018.
- Nieto, Alejandro. “Organización local: uniformismo y variedad”. Dins Sebastián Martín-Retortillo, *Descentralización Administrativa y organización política*, tomo II. Alfabuara, 1973.
- Ortega, Luis, i Francisco Velasco. *El gobierno local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- Pavani, Giorgia. *El gobierno local*. Marcial Pons, 2019.
- Renyer Alimbau, Jaume, et al. *Estudis per a una Llei de Governos Locals de Catalunya, 2007-2011*. Tirant lo Blanch, 2011.
- Santiago Iglesias, Diana. “Cooperación horizontal: los convenios interadministrativos”. Dins E. Gamero Casado, i I. Gallego Córcoles, *Tratado de Contratos del Sector público*, tomo I. València: Tirant lo Blanch, 2018.
- Schefold, Dian. *Drei stadtstaaten. Basel, Berlin, Bremen*: Europäische Verlagsanstalt.
- Torres, Ferran. “Perversiones y novedades de la cooperación municipal”. *Anuario del Gobierno Local* 2003.
- Vandelli, Luciano. *Poteri Locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria. Le prospettive nell’Europa delle regioni*. Bolonya: Il Mulino, 1990. (Traducció al castellà, *El poder local: su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*. Madrid: MAP-INAP, 1992.)
- Velasco Caballero, Francisco. “Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local”. *Anuario de Derecho Municipal* 2019, núm. 13.
- . “Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: Límites constitucionales”. Dins DDAA, *Estudios sobre la reforma del Estatuto*. Barcelona: Institut d’Estudis Autònomicos, 2004.
- . “Reformas en el régimen local general: el inicio de un nuevo ciclo”. *Anuario de Derecho Municipal* 2021 (2022).

- Vilalta i Reixach, M. “Los convenios administrativos a la luz de la nueva Ley de Contratos del Sector Público”. Dins José Maria Gimeno Feliu, *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*. Navarra: Ed. Thomson Reuters - Aranzadi, 2018.
- . “Los convenios interadministrativos (locales) y la Ley de Contratos del Sector Público: ¿Convenio o contrato?”. *Anuario de Derecho Municipal* 12 (2019).
- . “Modelos de organización metropolitana: las *combined authorities* inglesas”. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* 31 (2020).

II

El tratamiento de las grandes ciudades y la actualización del régimen local de Barcelona

Silvia Díez Sastre

1. Planteamiento

Las diferencias existentes en los entornos rural y urbano se han colocado en los últimos años en el foco de atención de las ciencias sociales y jurídicas. Cuestiones como el análisis del comportamiento electoral o el diseño del régimen jurídico local han comenzado a pivotar en gran medida sobre este eje explicativo.¹ Podría decirse que se ha producido un redescubrimiento de la realidad rural en un mundo dominado por avances sociales, económicos, políticos y tecnológicos que, habitualmente, se habían liderado desde el ámbito urbano. La consecuencia ha sido la introducción en el primer plano de la agenda política de cuestiones como el reto demográfico² y las políticas públicas contra la despoblación, que prestan especial

Este trabajo se enmarca en el desarrollo del Proyecto “Local Government and the Changing Urban-Rural Interplay” (LoGov), de la convocatoria Horizon 2020 – Marie Skłodowska-Curie Action, European Commission, Research Executive Agency, n.º 823961. Tiene como origen la ponencia realizada efectuada en el seminario “Repensant el govern local: cap a la fi de la uniformitat”, organizado en Barcelona por el Institut d’Estudis de l’Autogovern de la Generalitat de Catalunya el 19 de mayo de 2022.

1. Rodden, *Why Cities Lose*; Velasco, “Municipios urbanos versus municipios rurales”; Gimpel et al., “The Urban-Rural Gulf in American Political Behavior”.

2. La importancia política se pone claramente de manifiesto con la incorporación en 2020 del “Reto Demográfico” al Ministerio para la Transición Ecológica.

atención a la gestión de servicios públicos en municipios rurales donde la población habitualmente está más envejecida.³ En esta línea, una de las diez políticas palanca del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aprobado en el marco del fondo Next Generation EU, se dedica a la “Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura”, que está dotada con un 20,7 % de las inversiones que se llevarán a cabo entre 2021 y 2026. También desde una perspectiva estrictamente jurídica se quiere dar respuesta a los problemas de los pequeños municipios en el ámbito rural.⁴ Así, desde hace dos años está proyectada la introducción de un estatuto básico para los municipios pequeños en la legislación básica estatal de régimen local.⁵ También a nivel autonómico se prevé la aprobación de normas *ad hoc* para los municipios rurales o pequeños —es el caso, por ejemplo, del Anteproyecto de Ley del Estatuto de los Municipios Rurales de Cataluña.

En la estela de la tradición española arraigada desde el siglo XIX,⁶ la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), introdujo un régimen homogéneo para todos los municipios, al derogar parcialmente las especialidades que se habían reconocido a Barcelona y a Madrid en la década de los sesenta.⁷ En el marco constitucional, algunas normas autonómicas de desarrollo del régimen local introdujeron regímenes especiales tras la aprobación de la LBRL. Se pretendía atender a las características particulares de ciertos municipios, bien por su menor tamaño —que justificaba la aplicación del régimen de concejo abierto—, bien por su condición de capital,⁸ o por sus características económicas o geográficas —es el caso, por ejemplo, de los municipios turísticos,⁹ los

3. Díez, “Los servicios sociales para mayores en el entorno rural y urbano”.

4. Fernando et al., *Rural Renaissance*.

5. Carbonell, “¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?”.

6. Velasco Caballero, “Municipios urbanos versus municipios rurales”, 23.

7. Decreto 1166/1960, de 23 de mayo, por el que se establece un régimen especial para el Municipio de Barcelona, conforme a lo autorizado por el artículo 94 de la vigente Ley de Régimen Local, y Decreto 1674/1963, de 11 de julio, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley que establece un régimen especial para el Municipio de Madrid.

8. Sirvan como ejemplo los siguientes supuestos: art. 61, Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón; art. 50, Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja; art. 40, Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid; art. 27, Ley 20/2006, de 15 de diciembre, Municipal y de Régimen Local de las Illes Balears. Carbonell, “Los municipios de gran población, cinco años después”, 14-18; Agudo, “La regulación de las capitales regionales y su trascendencia a nivel territorial”.

9. Román-Márquez, *El municipio turístico*.

municipios de montaña y otros semejantes—. ¹⁰ Sin embargo, el espacio abierto por la LBRL para introducir especialidades no era muy amplio. La verdadera diferenciación del régimen local que rompe la uniformidad de la LBRL fue impulsada hace veinticinco años por el régimen especial de Barcelona, aprobado a nivel autonómico —Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona (CMB)— y, en un momento posterior, por el régimen de los municipios de gran población —título X de la LBRL, introducido por el artículo 1.4 de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (LMMGL)—. Tiempo después, se completaría el régimen de la CMB —Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del Municipio de Barcelona— y se introducirían especialidades también para la ciudad de Madrid, justificadas en parte por su condición de capital del Estado —Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid—. Desde entonces, no se han introducido reformas en el régimen jurídico de las ciudades.

En la actualidad, el eje de la diferenciación del régimen local se proyecta sobre el fenómeno rural. Sin embargo, el interés justificado en los pequeños municipios y el entorno rural no debe dejar de lado los municipios de mayor tamaño y, en especial, las conocidas como “grandes ciudades”. Las modificaciones que se realicen en el régimen local deben partir de una visión de conjunto. En 2021, en España, el 39,9 % de la población total (47.435.597 personas) habitaba en las 64 ciudades que tienen más de 100.000 habitantes, el 13,1 % residía en las 87 ciudades que tienen entre 50.001 y 100.000 habitantes, y el 26,8 % vivía en municipios de entre 10.001 y 50.000 habitantes. Aunque la inmensa mayoría de los municipios españoles son pequeños —del total de 8.131 municipios, 7.369 tienen una población inferior a los 10.000 habitantes—, la población española se con-

10. Sin ánimo de exhaustividad: arts. 45-51, Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia; arts. 32-34, Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra; arts. 51-67, Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha; arts. 88-100, Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia; arts. 72-80, Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León; arts. 47-60, Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón; arts. 38-50, Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja; arts. 35-43, Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid; arts. 72-78, Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña; arts. 26-27, Ley 20/2006, de 15 de diciembre, Municipal y de Régimen Local de las Illes Balears; arts. 38-40, Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana; Decreto 72/2017, de 13 de junio, de Municipio Turístico de Andalucía.

centra esencialmente en áreas urbanas (más del 80 % en 2021).¹¹ De hecho, si no se invierte la tendencia, las proyecciones demográficas calculan que cada vez más población vivirá en ciudades en España.¹² Esto significa que es necesario mejorar la cohesión territorial y hacer frente a los retos que plantea esta brecha abierta entre el mundo rural y urbano con medidas bidireccionales. Sin duda, es imprescindible atender a las necesidades de los municipios pequeños, pero no podemos olvidar las ciudades. Las circunstancias en las que se apoyó el diseño del régimen de las grandes ciudades, así como el régimen de Barcelona, han cambiado considerablemente y la experiencia atesorada en este periodo de puesta en práctica ha revelado posibles aspectos a mejorar.

A partir de este planteamiento, el presente trabajo se centra en el análisis jurídico-administrativo del tratamiento de las grandes ciudades en el régimen local español y presta especial atención al régimen especial de la ciudad de Barcelona. Para ello, se revisan una serie de factores de diferenciación de las grandes ciudades, con el fin de examinar la adaptación de la normativa vigente a las circunstancias actuales (2): ámbito de aplicación, organización, financiación, competencias y servicios públicos. Seguidamente, se formulan algunas reflexiones sobre la actualización del régimen local de Barcelona (3). No se trata, por tanto, de hacer un análisis exhaustivo del régimen jurídico de las grandes ciudades y de Barcelona, que ya ha sido objeto de importantes estudios en la doctrina, sino de reflexionar sobre la oportunidad de su actualización.

2. Factores de diferenciación de las grandes ciudades

2.1. Ámbito de aplicación

Aunque el régimen de los municipios de gran población fue impulsado a principios de los noventa por las siete ciudades españolas con mayor

11. Datos provisionales del Instituto Nacional de Estadística, conforme a la estadística del padrón continuo del 1 de enero de 2021 (www.ine.es; última consulta: 29 de agosto de 2022). *Informe Anual 2020* del Banco de España: “4. La distribución espacial de la población en España y sus implicaciones económicas” (www.bde.es). Naciones Unidas considera zonas urbanas los municipios con más de 10.000 habitantes. Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects*.

12. España aparece en el puesto 21.º del listado de países que perderán más población rural entre 2018 y 2050. Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects*, 46; Díez, “Las formas de gobierno local tras cuarenta años de Ayuntamientos democráticos”, 125.

número de habitantes (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga y Bilbao),¹³ el ámbito de aplicación del título X de la LBRL terminó acogiendo una variedad de municipios, que no se caracterizaban necesariamente por su alto volumen de población, así como entes locales distintos de los municipios, como es el caso de los cabildos canarios (DA 14.^a LBRL).¹⁴ Además, hay que recordar que este régimen nunca se aplicó a Barcelona y que a Madrid solo se le aplicó durante tres años, hasta la aprobación de su régimen especial.¹⁵ De acuerdo con lo previsto en la LBRL, junto a los municipios con más de 250.000 habitantes (art. 121.1 a) LBRL) y las capitales de provincia con más de 175.000 habitantes (art. 121.1 b) LBRL), el ámbito de aplicación incluye las capitales de provincia, autonómicas o sedes de instituciones autonómicas, con independencia de su población (art. 121.1 c) LBRL), así como los municipios de más de 75.000 habitantes con circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales (art. 121.1 d) LBRL). En los dos primeros casos la aplicación del régimen legal es automática, en los dos segundos se requiere la iniciativa del municipio afectado y el acuerdo de la respectiva comunidad autónoma. En la práctica, la decisión autonómica se ha canalizado por distintas vías:¹⁶ a) aprobación de leyes *ad hoc* para cada municipio;¹⁷ b) aprobación de una

13. Rodríguez Álvarez, “Génesis y directrices de la Ley para la Modernización del Gobierno Local”, 5.

14. Carbonell, “Los municipios de gran población, cinco años después”, 5.

15. *Ibid.*, 13.

16. Galán, “El régimen especial de los municipios de gran población”, 143 y ss.; Carbonell, “Los municipios de gran población, cinco años después”, 21 y ss.

17. Ley 1/2004, de 16 de febrero, para la aplicación al municipio de Logroño del régimen de organización de los municipios de gran población; Ley 6/2004, de 21 de diciembre, para la aplicación al municipio de Albacete del régimen de organización de los municipios de gran población; Ley 7/2004, de 21 de diciembre, para la aplicación al municipio de Ciudad Real del régimen de organización de los municipios de gran población; Ley 8/2004, de 21 de diciembre, para la aplicación al municipio de Guadalajara del régimen de organización de los municipios de gran población; Ley 9/2004, de 21 de diciembre, para la aplicación al municipio de Talavera de la Reina del régimen de organización de los municipios de gran población; Ley 10/2004, de 21 de diciembre, para la aplicación al municipio de Cuenca del régimen de organización de los municipios de gran población; Ley 11/2004, de 21 de diciembre, para la aplicación al municipio de Toledo del régimen de organización de los municipios de gran población; Ley 8/2004, de 23 de diciembre, para la aplicación al municipio de Mérida, capital de Extremadura, del régimen de organización de los municipios de gran población contemplado en el título X de la Ley 7/2985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local; Ley 1/2005, de 27 de mayo, por la que se establece la aplicación al municipio de Elche del régimen de organización de los municipios de gran población; Ley 5/2005, de 20 de junio, para la aplicación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, a la ciudad de Cartagena; Ley 12/2005, de 22 de diciembre, por la que se establece la

ley relativa a varios municipios;¹⁸ c) aprobación de una ley que ofrezca cobertura al acuerdo posterior de la asamblea;¹⁹ y d) adopción de acuerdos parlamentarios para uno o varios municipios.²⁰

La iniciativa original de las grandes ciudades españolas quedó, así, algo desdibujada y resultó en un régimen jurídico que no siempre se adapta bien a las necesidades y, podría añadirse, capacidades de los municipios que pueden acogerse a él.²¹ En 2003 el Ministerio de Hacienda elaboró un listado con los municipios de más de 75.000 habitantes, capitales de provincia y capitales de comunidad autónoma a 1 de enero de ese año que eran susceptibles de someterse al nuevo régimen legal. De ese modo, se identificaban 87 municipios que eran destinatarios *ex lege* y potenciales destinatarios del régimen de municipios de gran población. En la actualidad, ese listado ha cambiado sustancialmente, bien porque se han producido aumentos considerables de población, que han incorporado nuevos

aplicación al municipio de Castellón de la Plana del régimen de organización de los municipios de gran población; Ley 8/2006, de 14 de junio, por la que se establece la aplicación al municipio de Torreveja del régimen de organización de los municipios de gran población; Ley 9/2007, de 14 de diciembre, por la que se aplica a la ciudad de Lorca el régimen de organización de los municipios de gran población; Ley 4/2010, de 14 de mayo, por la que se establece la aplicación al municipio de Torrent del régimen de organización de los municipios de gran población; Ley 5/2010, de 28 de mayo, por la que se establece la aplicación al municipio de Gandía del régimen de organización de los municipios de gran población; Ley 7/2010, de 8 de junio, por la que se establece la aplicación al municipio de Orihuela del régimen de organización de los municipios de gran población.

18. Ley 4/2004, de 28 de junio, para la aplicación a los municipios de Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra y Santiago de Compostela del régimen de organización de los municipios de gran población.

19. Ley 2/2008, de 10 de diciembre, que regula el acceso de los municipios andaluces al régimen de organización de los municipios de gran población. En el caso de Madrid, no se aprobó una ley, pero sí se aprobó una resolución de la Presidencia de la Asamblea de Madrid de 8 de junio de 2004 sobre inclusión en el ámbito de aplicación previsto en el título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, que sirvió de cobertura para el procedimiento de solicitud por parte de los municipios madrileños de la condición de municipio de gran población.

20. Se han conseguido localizar los siguientes acuerdos, aunque parecen existir otros a los que no se ha podido acceder: Acuerdo del Pleno del Parlamento de Canarias: 22 de diciembre de 2004 (Telde); Acuerdos del Pleno de la Asamblea de Madrid: 4 de noviembre de 2004 (Alcalá de Henares y Móstoles); 21 de abril de 2005 (Alcorcón); 3 de noviembre de 2005 (Getafe); 6 de abril de 2006 (Parla y Fuenlabrada); 22 de junio de 2006 (Leganés); 21 de febrero de 2008 (Torrejón de Ardoz, Alcobendas y Pozuelo de Alarcón); 19 de diciembre de 2012 (San Sebastián de los Reyes); 19 de diciembre de 2019 (Las Rozas de Madrid). Acuerdos del Pleno del Parlamento de Andalucía: 28 de mayo de 2009 (Jerez de la Frontera); 26 de septiembre de 2012 (Mijas); 9 de octubre de 2013 (Dos Hermanas); 9 de septiembre de 2020 (Fuengirola).

21. Galán, "El régimen especial de los municipios de gran población", 169; Velasco, y Díez, "Régimen jurídico-administrativo de los municipios de gran población", 17.

municipios al listado potencial, bien porque hay ciudades que han perdido población también de forma relevante. En la siguiente tabla se muestra la población de los municipios de más de 75.000 habitantes en 2003 y 2021, por comunidades autónomas, y se señala en qué supuesto legal de aplicación del régimen del título X de la LBRL se encontrarían y a partir de qué año, en su caso, se les comenzó a aplicar este régimen.

TABLA 2.1. Municipios incluidos en el ámbito de aplicación del título X de la LBRL. Número de habitantes en 2003 y 2021. Supuesto legal en el que se subsumen en la actualidad y, en su caso, año de inicio de la aplicación del régimen de gran población [se incluyen los datos de habitantes de Madrid, Barcelona y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla]

Comunidad Autónoma	Provincia	Municipio	Habitantes		Supuesto Lbrl	Inicio
			2003	2021		
Andalucía	Almería	Almería	176.727	200.753	121.1 b)	2003
		El Ejido	61.265	84.005	121.1 d)	—
		Roquetas de Mar	53.815	98.725	121.1 d)	—
	Cádiz	Algeciras	108.779	122.982	121.1 d)	2008
		Cádiz	134.989	114.244	121.1 c)	—
		Chiclana de la Frontera	65.694	86.306	121.1 d)	—
		Jerez de la Frontera	191.002	212.801	121.1 d)	2009
		El Puerto de Santamaría	79.889	89.060	121.1 d)	—
		San Fernando	88.490	94.867	121.1 d)	—
	Córdoba	Córdoba	318.628	322.071	121.1 a)	2003
	Granada	Granada*	237.663	231.775	121.1 b)	2003
	Huelva	Huelva	144.831	142.538	121.1 c)	—
	Jaén	Jaén	115.638	111.932	121.1 c)	—
	Málaga	Fuengirola	57.133	82.585	121.1 d)	2020
		Málaga	547.105	577.405	121.1 a)	2003
		Marbella	116.234	147.958	121.1 d)	2009
		Mijas	52.189	86.744	121.1 d)	2012
		Vélez-Málaga	60.197	82.967	121.1 d)	2012
	Sevilla	Alcalá de Guadaira	59.807	75.546	121.1 d)	—
Dos Hermanas		107.258	136.250	121.1 d)	2013	
Sevilla*		709.975	684.234	121.1 a)	2003	

Comunidad Autónoma	Provincia	Municipio	Habitantes		Supuesto Lbrl	Inicio
			2003	2021		
Aragón	Huesca	Huesca	47.609	53.429	121.1 c)	—
	Teruel	Teruel	32.304	35.994	121.1 c)	—
	Zaragoza	Zaragoza	626.081	675.301	121.1 a)	2003
Principado de Asturias	Asturias	Avilés*	84.182	76.874	121.1 d)	—
		Gijón*	270.875	268.896	121.1 a)	2003
		Oviedo	217.552	207.699	121.1 b)	2003
Canarias	Las Palmas	Las Palmas de Gran Canaria	377.600	378.675	121.1 a)	2003
		Telde	93.942	102.769	121.1 d)	2005
	Santa Cruz de Tenerife	Arona	57.445	82.563	121.1 d)	—
		San Cristóbal de la Laguna	134.744	158.010	121.1 d)	—
		Santa Cruz de Tenerife*	220.022	208.563	121.1 b)	2003
Cantabria	Cantabria	Santander*	184.778	172.221	121.1 b)	2003
Castilla-La Mancha	Albacete	Albacete	155.142	172.722	121.1 c)	2004
	Ciudad Real	Ciudad Real	65.703	75.104	121.1 c)	2004
	Cuenca	Cuenca	47.201	53.988	121.1 c)	2004
	Guadalajara	Guadalajara	70.732	87.064	121.1 c)	2004
	Toledo	Talavera de la Reina	79.916	83.477	121.1 d)	2004
Toledo		72.549	85.449	121.1 c)	2004	
Castilla y León	Ávila	Ávila	52.078	57.949	121.1 c)	—
	Burgos	Burgos	169.317	174.051	121.1 c)	2012
	León	León*	135.634	122.051	121.1 c)	—
	Palencia	Palencia*	81.378	77.090	121.1 c)	—
	Salamanca	Salamanca	157.906	143.269	121.1 c)	—
	Segovia	Segovia*	55.640	51.258	121.1 c)	—
	Soria	Soria	35.178	39.695	121.1 c)	—
	Valladolid	Valladolid*	321.143	297.775	121.1 a)	2003
Zamora	Zamora*	65.639	60.297	121.1 c)	—	

Comunidad Autónoma	Provincia	Municipio	Habitantes		Supuesto Lbrl	Inicio
			2003	2021		
Cataluña	Barcelona	Badalona	214.874	223.006	121.1 d)	—
		Barcelona	1.582.738	1.636.732		
		Cornellà de Llobregat	82.817	89.300	121.1 d)	—
		L'Hospitalet de Llobregat	246.415	264.657	121.1 a)	2007
		Manresa	67.269	78.192	121.1 d)	—
		Mataró	111.879	129.120	121.1 d)	—
		Rubí	64.848	78.549	121.1 d)	—
		Sabadell	191.057	216.204	121.1 d)	—
		Sant Boi de Llobregat	80.738	83.755		
		Sant Cugat del Vallès	63.132	94.012	121.1 d)	—
		Santa Coloma de Gramenet	116.012	119.289	121.1 d)	—
		Terrassa	184.829	223.011	121.1 d)	—
		Girona	Girona	81.220	101.932	121.1 c)
Lleida	118.035		140.080	121.1 c)	—	
Tarragona	Reus	94.407	106.084	121.1 d)	—	
	Tarragona	121.076	135.436	121.1 c)	—	
Comunitat Valenciana	Alicante/ Alacant	Alicante/ Alacant	305.911	337.304	121.1 a)	2003
		Elche/Elx	207.163	234.205	121.1 d)	2005
		Orihuela	67.731	78.940	121.1 d)	2010
		Torrevieja	77.943	82.842	121.1 d)	2006
	Castellón/ Castelló	Castelló de la Plana	160.714	172.589	121.1 c)	2005
	Valencia/ València	Gandía	63.201	75.970	121.1 d)	2010
		Torrent	69.620	84.025	121.1 d)	2010
	València	780.653	789.744	121.1 a)	2003	
Extremadura	Badajoz	Badajoz	138.415	150.610	121.1 c)	—
		Mérida	52.110	59.424	121.1 c)	2004
	Cáceres	Cáceres	87.088	95.418	121.1 c)	—

Comunidad Autónoma	Provincia	Municipio	Habitantes		Supuesto Lbrl	Inicio
			2003	2021		
Galicia	A Coruña	A Coruña	243.902	245.468	121.1 b)	2003
		Ferrol*	78.764	64.785	121.1 d)	2004
		Santiago de Compostela	92.339	97.858	121.1 c)	2004
	Lugo	Lugo	91.158	97.613	121.1 c)	2004
	Ourense	Ourense*	109.475	104.596	121.1 c)	2004
	Pontevedra	Pontevedra	77.993	83.114	121.1 c)	2004
Vigo		292.566	293.837	121.1 a)	2003	
Illes Balears	Illes Balears	Palma	367.277	419.366	121.1 a)	2003
Comunidad de Madrid	Madrid	Alcalá de Henares	188.519	195.982	121.1 d)	2004
		Alcobendas	98.417	116.589	121.1 d)	2008
		Alcorcón	154.441	170.817	121.1 d)	2005
		Fuenlabrada	187.963	192.233	121.1 d)	2006
		Getafe	156.315	183.095	121.1 d)	2005
		Leganés	176.900	187.762	121.1 d)	2006
		Madrid	3.092.759	3.305.408		
		Móstoles	201.789	209.639	121.1 d)	2004
		Parla	82.766	131.689	121.1 d)	2006
		Pozuelo de Alarcón	72.662	87.134	121.1 d)	2008
		Rivas-Vaciamadrid	39.630	92.925	121.1 d)	—
		Las Rozas de Madrid	66.809	94.862	121.1 d)	2019
		San Sebastián de los Reyes	61.583	90.962	121.1 d)	2012
		Torrejón de Ardoz	104.790	132.771	121.1 d)	2008
Valdemoro	37.498	77.587	121.1 d)	—		
Región de Murcia	Murcia	Cartagena	194.203	216.365	121.1 d)	2005
		Lorca	82.511	96.238	121.1 d)	2007
		Murcia	391.146	460.349	121.1 a)	2003
Comunidad Foral de Navarra	Navarra	Pamplona/Iruña	190.937	203.081	121.1 b)	2003

Comunidad Autónoma	Provincia	Municipio	Habitantes		Supuesto Lbrl	Inicio
			2003	2021		
País Vasco / Euskadi	Álava/ Araba	Vitoria-Gasteiz	223.257	253.093	121.1 a)	2003
		Barakaldo	94.727	100.097	121.1 d)	—
	Vizcaya/ Bizkaia	Bilbao	353.567	346.405	121.1 a)	2003
		Getxo*	83.624	77.139	121.1 d)	—
	Guipúzcoa/ Gipuzkoa	San Sebastián / Donostia	181.811	188.102	121.1 b)	2003
La Rioja	La Rioja	Logroño	139.615	150.808	121.1 c)	2004
Ciudad Autónoma de Ceuta	Ceuta	Ceuta	74.931	83.517	No aplica	—
Ciudad Autónoma de Melilla	Melilla	Melilla	68.463	86.261	No aplica	—

Fuente: elaboración propia a partir de las cifras oficiales de población resultantes de la revisión del padrón municipal a 1 de enero de 2021 (www.ine.es; última consulta: 29 de agosto de 2022) y de la información institucional que se ha conseguido localizar sobre el sometimiento al régimen de municipios de gran población.

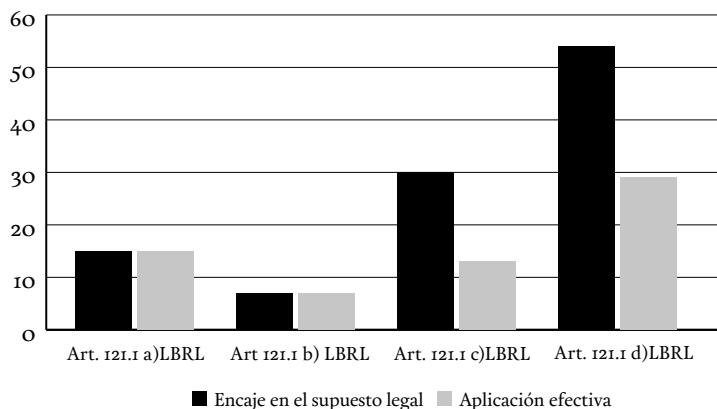
Nota: Se marcan con un asterisco (*) aquellos municipios que han perdido población en la serie 2003-2021. Se han sombreado las celdas de los municipios que han rebasado el umbral de población de 75.000 habitantes en el periodo analizado.

Los datos ofrecidos en la tabla ponen de manifiesto cómo muchos de los municipios que tenían más de 75.000 habitantes en 2003 han aumentado su población en los últimos años. En este sentido, en 2021 algunas ciudades rebasan el umbral establecido por la LBRL para realizar una aplicación *ex lege* del régimen de gran población, atendiendo a las cifras oficiales de la revisión del padrón con referencia a 1 de enero —conforme a lo dispuesto en el artículo 121.2 de la LBRL—. Es el caso, por ejemplo, de Vitoria —desde 2019 supera los 250.000 habitantes—. En estos supuestos la ley establece un plazo de seis meses para adaptarse al régimen del título X (art. 121.2 LBRL).²² En otros supuestos, ciudades que superaban el umbral legal, han perdido población en el periodo analizado —es el caso, por ejemplo, de Ferrol, que no supera la cifra de 75.000 habitantes desde 2008, cuatro años después de que se estableciera la aplicación del régimen de gran población por ley autonómica; también Santander desde 2015 tiene una población inferior al umbral de 175.000 habitantes que le obligó en su momento a sujetarse al título X de la LBRL—. Aunque hay que recordar que, en estos casos, la propia ley dispone que las ciudades sigan

22. Carbonell, “Los municipios de gran población, cinco años después”, 7.

sometiéndose al régimen de gran población (art. 121.3 LBRL). El resultado de estos movimientos demográficos en la actualidad es el sometimiento legal y la potencial sujeción al régimen de municipios de gran población de un total de 106 municipios. De todos ellos, se han acogido al régimen legal 65 municipios —23 en atención a su número de habitantes, de forma automática, y el resto por declaración de sus asambleas autonómicas—. La siguiente figura ofrece el detalle de los municipios que se acogen a los distintos supuestos del ámbito de aplicación del régimen de gran población en 2021 y el número que, efectivamente, se sujeta a esta normativa.

FIGURA 2.1. Municipios que encajan en los supuestos del artículo 121.1 LBRL y aplicación efectiva del régimen legal [en número]



Fuente: elaboración propia a partir de las cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero de 2021 (www.ine.es; última consulta: 29 de agosto de 2022) y de la información institucional que se ha conseguido localizar sobre el sometimiento al régimen de municipios de gran población.

Como puede verse, solo cerca de la mitad de los municipios que pueden someterse al régimen de gran población, previa aprobación de su comunidad autónoma, lo hacen efectivamente. Si se observan los datos con detenimiento, puede identificarse una tendencia regional en el sometimiento al régimen de municipios de gran población y no tanto una iniciativa de las ciudades que tienen gran tamaño. Eso es lo que explica, por ejemplo, que en Madrid todos los municipios de más de 75.000 habitantes —salvo Valdemoro y Rivas-Vaciamadrid (que en 2022 está analizando su incorporación al título X de la LBRL)— se sometan al régimen de las grandes ciudades; mientras que en Cataluña únicamente un municipio —L'Hos-

pitalet de Llobregat— se acoge a este régimen,²³ a pesar de que son 15 las ciudades que superan el mencionado umbral demográfico. Es posible que esa tendencia esté combinada con cierta utilidad política de la condición de gran población, que explicaría que haya sido solicitada por numerosos municipios, tanto capitales de provincia como aquellos que tienen más de 75.000 habitantes. Es el caso, por ejemplo, de los municipios de Castilla-La Mancha, la Región de Murcia, la Comunidad Valenciana y, en menor medida, Andalucía. Es cierto que apenas se aplica el régimen a ninguna ciudad con una población inferior a 75.000 habitantes, aunque ostente la condición de capital de provincia, autonómica o sede de las instituciones autonómicas —solo sucede en el caso de Cuenca (53.988 habitantes en 2021) y Mérida (59.424 habitantes en 2021)—. Pero también es verdad que en muchos casos no se ha llegado a cumplir con todas las exigencias contenidas en el régimen de gran población, como es el caso, por ejemplo, de la creación de distritos. Ello puede deberse a que las exigencias organizativas impuestas a los municipios de gran población solo cobran sentido en municipios que, verdaderamente, tengan gran tamaño.

Las dificultades que experimentan algunos municipios para cumplir con las exigencias del régimen de municipios de gran población pueden justificar el regreso al régimen común, al menos en los supuestos en los que se requiere intervención de la asamblea autonómica.²⁴ Sin embargo, el régimen legal no es claro a este respecto.²⁵ En Alcobendas se planteó esta situación hace algunos años. En 2016, el grupo socialista presentó una moción en torno a la posibilidad de que el municipio volviera al régimen común, tras haber aplicado durante ocho años el régimen de municipios de gran población. Se planteaba, así, una cuestión trascendental en el régimen de municipios de gran población, que no tiene cabida en la regulación básica: las condiciones que pueden o deben concurrir para revertir la aplicación del régimen de los municipios de gran población en los supuestos establecidos en las letras *c*) y *d*) del artículo 121.1 de la LBRL. Al respecto, en el caso de Alcobendas, la Secretaría General del Pleno consideró que debían concurrir circunstancias que pusieran de manifiesto el incumplimiento de los requisitos de la LBRL para solicitar ese cambio de

23. También Reus solicitó su incorporación al régimen de los municipios de gran población, pero no se ha encontrado el acto de aprobación ni su Junta de Gobierno Local parece tener las competencias propias de este tipo de municipios, conforme a la información institucional consultada.

24. Galán, “El régimen especial de los municipios de gran población”, 147-148.

25. Díez, “Organización municipal”, 269.

régimen jurídico.²⁶ No parece que hasta el momento se haya llevado a cabo esta solicitud a la Asamblea madrileña. En cualquier caso, la existencia de dificultades para cumplir con el régimen legal debe tenerse en cuenta a efectos de adaptarlo en el futuro. Para ello, resulta imprescindible hacer un análisis casuístico del nivel de cumplimiento real de las exigencias de la LBRL para los municipios de gran población, que excede de los límites de esta investigación. Solo de ese modo podría ser posible modificar de forma adecuada el ámbito de aplicación del régimen jurídico de los municipios de gran población y determinar qué exigencias organizativas, competenciales y de financiación son idóneas para municipios concretos en atención a su tamaño.

En último lugar, es preciso referirse a la situación en la que se encuentran las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla con respecto al régimen de los municipios de gran población. Al respecto, hay que estar a lo dispuesto en el Dictamen del Consejo de Estado 419/2016, que resolvió la consulta del presidente de la Ciudad Autónoma de Melilla en torno a la aplicación de las consideraciones de la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2013, de 25 de abril, en relación con los municipios de gran población. El máximo órgano consultivo señaló que a estas ciudades no se les aplica el régimen de los municipios de gran población. Se rigen por lo establecido en su estatuto de autonomía —conforme al artículo 144 b) de la Constitución— y en las normas de desarrollo que aprueben sus respectivas asambleas. De tal manera, quedan al margen de este régimen municipal, sin perjuicio de que su propia normativa pueda remitir en ocasiones a lo dispuesto en el título X de la LBRL.

2.2. Organización

El núcleo duro del régimen de los municipios de gran población se sitúa en el plano organizativo.²⁷ La reforma ahonda en el proceso de “parlamentarización” del gobierno local que se enmarcó en el denominado “pacto local”.²⁸ En este contexto se ejecutaron reformas como la introducción de la moción de censura y de la cuestión de confianza en el ámbito local con la

26. Rodríguez Marcos, “Solicitud de aplicación del régimen jurídico de los municipios de gran población”, 473 y ss.

27. Galán, “El régimen especial de los municipios de gran población”, 157.

28. Jiménez, “Política y administración en la reforma del gobierno local”, 76 y ss.; Ortega, “Las relaciones de control entre los órganos municipales”, 903.

modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, y los cambios organizativos operados en la LBRL.²⁹ Con la parlamentarización, el legislador básico acercó el régimen organizativo de los municipios de gran población a los niveles de gobierno de las entidades territoriales superiores. En esa línea, trató de diferenciar las funciones del pleno, como órgano de debate y control político, con potestad normativa (art. 123 LBRL), y del ejecutivo, reforzando las funciones directivas del alcalde (art. 124 LBRL) y atribuyendo competencias propias a la junta de gobierno local (art. 127 LBRL). Para ello, la ley exige una organización más compleja, como son las comisiones informativas del pleno y la diferenciación de la secretaría del pleno y de la junta de gobierno local (arts. 122.3 y 126.4 LBRL). Además, se preveía la posibilidad de que formaran parte de la junta de gobierno local miembros que no ostentaran la condición de concejales, con el límite de un tercio del número total de miembros, excluido el alcalde (art. 126.2 LBRL). De ese modo se quería reforzar el perfil ejecutivo de este órgano.³⁰ Sin embargo, esta posibilidad se declaró inconstitucional en la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2013, de 25 de abril. El Tribunal entendió que el artículo 140 de la Constitución reserva el gobierno municipal al alcalde y los concejales, mientras que impide que se incorporen otros miembros y elimina una de las diferencias relevantes que introducía el régimen de municipios de gran población.³¹

El grado de parlamentarización del gobierno municipal es, sin embargo, limitado, debido a la incapacidad del pleno de aprobar normas con rango de ley. El principio de legalidad, con sus manifestaciones en el principio de primacía y la reserva de ley, articula las relaciones entre los parlamentos y los ejecutivos. Eso es algo que no sucede en el ámbito local, donde no existe jerarquía entre unos y otros órganos y rige el principio de competencia,³² sin perjuicio del deber de todos ellos de someterse a las normas reglamentarias aprobadas en el pleno.

Junto a las particularidades en la forma de gobierno local, hay que destacar otras exigencias organizativas. Así, se exige la creación de distritos, como órganos territoriales de gestión desconcentrada (art. 128 LBRL). Su creación y regulación se atribuye al pleno. Como se ha señalado anteriormente, quizás este es uno de los aspectos que más dificultades conlleva en

29. Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, y Ley 11/1999, de 21 de abril.

30. Galán, "El régimen especial de los municipios de gran población", 164.

31. Díez, "Las formas de gobierno local tras cuarenta años de Ayuntamientos democráticos", 118.

32. Velasco, y Díez, "Sobre la forma de gobierno de Barcelona", 49 y ss.

la práctica. Ya en el momento de entrada en vigor de la ley se criticaba el rigor de esta medida, que no siempre es necesaria para potenciar la participación ciudadana y mejorar la gestión.³³ También aparecen como órganos obligatorios cuyo funcionamiento debe regular el pleno: el consejo social de la ciudad (art. 131 LBRL), la comisión especial de sugerencias y reclamaciones (art. 132 LBRL), la intervención general municipal (art. 136 LBRL) y un órgano especializado para la resolución de reclamaciones económico-administrativas (art. 137 LBRL). Asimismo, la ley prevé que el pleno pueda crear un órgano de gestión tributaria, si así lo decide (art. 135 LBRL). En el título X no se establecen las consecuencias ligadas al incumplimiento de estas obligaciones organizativas. En la práctica, la ausencia de creación del órgano de resolución de reclamaciones económico-administrativas ha dado lugar a una jurisprudencia contradictoria en juzgados y tribunales superiores de Justicia. Atendiendo a esta situación, el Tribunal Supremo ha admitido un recurso de casación para resolver precisamente cuál debe ser la consecuencia jurídica del incumplimiento del mandato legal de creación de este órgano (Auto de 12 de enero de 2022, n.º de recurso 2928/2021).

El estricto régimen organizativo descrito se ha criticado, ya que apenas deja espacio a la potestad de autoorganización o al desarrollo autonómico, que permita atender verdaderamente a las particularidades de cada municipio.³⁴ Lo mismo sucede en los regímenes de carta de Madrid y Barcelona,³⁵ donde queda muy poco margen para desarrollar la organización prescrita legalmente (Díez Sastre, 2019, 118). Paradójicamente, quienes tienen más capacidad política, financiera y de gestión tienen más constreñida su potestad organizatoria, a diferencia de otros modelos de nuestro entorno, como el italiano o el anglosajón.³⁶ Por esa razón, se ha apuntado a la conveniencia de actualizar el régimen organizativo de las grandes ciudades, reduciendo la homogeneidad organizativa, aumentando el protagonismo de la junta de gobierno local en la línea del régimen especial de Madrid, facilitando la desconcentración vertical en áreas de gobierno y órganos directivos, y ampliando el espectro de ámbitos de actuación de órganos ad-

33. Sánchez, “Balance de la reforma legal sobre el régimen de los municipios de gran población”, 49.

34. Jiménez, “Política y administración en la reforma del gobierno local”, 74; Sánchez, “Balance de la reforma legal sobre el régimen de los municipios de gran población”, 43-44; Carbonell, “Los municipios de gran población, cinco años después”, 2.

35. Cases, “La organización municipal en el régimen especial de la Carta Municipal de Barcelona”, 81 y ss.

36. Velasco, “Municipios urbanos versus municipios rurales”, 33-34.

ministrativos independientes, como los órganos de recursos contractuales o los tribunales económico-administrativos.³⁷ En esta misma línea, puede apuntarse a la oportunidad de prever la posible creación de determinados órganos por los municipios sometidos al régimen de gran población. Así sucede, por ejemplo, en el caso de los órganos de recursos contractuales, donde se reconoce la posibilidad de que municipios de gran población y provincias creen sus propios órganos (art. 46.4, párrafo 3, Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, LCSP).³⁸

2.3. Financiación

El sometimiento al título X de la LBRL, que contiene previsiones organizativas, no está automáticamente vinculado a un régimen de financiación diferenciado. Sin embargo, el volumen de población o las características singulares de determinados municipios no son un dato indiferente para la financiación de los municipios. Por un lado, es obvio que la financiación a través de tributos propios puede derivar en una capacidad de recaudación mayor en las grandes ciudades que en los municipios de menor tamaño. Así sucede, principalmente, en el caso del impuesto de bienes inmuebles, ya que en las grandes ciudades existirán inmuebles con un alto valor catastral.³⁹ Por otro lado, hay que tener en cuenta que la financiación a través de transferencias incondicionadas está ligada directamente al volumen de población. Sin entrar en el detalle de las transferencias autonómicas, es preciso referirse a la participación en los ingresos del Estado. El 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), prevé un fondo complementario de financiación y un régimen de participación del resto de municipios. En ambos casos se establece como garantía que las cantidades percibidas no sean inferiores a las resultantes del sistema anterior.⁴⁰

El fondo complementario se aplica a los municipios en los que se dé alguna de las siguientes condiciones: “a) Que sean capitales de provincia,

37. *Ibid.*, 27-28.

38. Zaragoza trató de crear un órgano de estas características con base en esta previsión legal, pero su creación se paralizó en sede judicial en abril de 2022 debido a la ausencia de consulta pública en la aprobación de su reglamento.

39. Velasco, “Municipios urbanos versus municipios rurales”, 37.

40. Ortiz, “Financiación de las grandes ciudades”, 186.

o de comunidad autónoma, o *b*) Que tengan población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes. A estos efectos, se considerará la población resultante de la actualización del Padrón municipal de habitantes vigente a la entrada en vigor del modelo regulado en la presente sección” (art. 111 LHL, al que remite el art. 118 LHL). Se observa, por tanto, un claro solapamiento en el ámbito de aplicación potencial del título X. De hecho, este régimen de financiación entró en vigor el 1 de enero de 2004. De manera que el legislador tomó como referencia los criterios del artículo 121 de la LBRL para determinar la forma de participación de los municipios en los tributos del Estado. El fondo complementario se nutre de la cesión de un porcentaje de recaudación de impuestos del Estado y la participación en los tributos del Estado (arts. 11-121 LHL). Por el contrario, en el régimen del resto de municipios (arts. 122-124 LHL) la financiación solo se apoya en la participación en los tributos del Estado, salvo en el caso de los municipios turísticos, que tienen un tratamiento especial (art. 125 LHL).

El resultado del modelo de financiación descrito es criticado por parte de la doctrina,⁴¹ ya que conduce a una mayor financiación per cápita de las grandes ciudades frente a los pequeños municipios. Como posible solución, se apunta a un sistema de financiación alternativo, que se apoyara en varios fondos en atención a distintos criterios, como la población, la capacidad financiera o la necesidad de gasto en atención al coste de los servicios.⁴² No obstante, sin cuestionar la oportunidad de estas críticas, es necesario tener en cuenta que las grandes ciudades atienden a necesidades que no se presentan en municipios de menor tamaño y que suelen beneficiar a ciudadanos residentes en otros municipios.⁴³ Además, en ocasiones, la comparación entre pequeños municipios y municipios intermedios y grandes se hace dejando de lado la financiación de las provincias, que tienen como principal cometido apoyar en su gestión a los municipios de menor tamaño. En esa línea, además de la comparación interna, parece oportuno hacer una comparación con otras grandes ciudades. El cotejo de los datos de financiación de Madrid y Barcelona con otras grandes ciudades a nivel internacional pone de manifiesto la importancia de las transferencias frente a los impuestos propios con carácter estructural. Así, el porcentaje de transferencias en Madrid (31 %) y Barcelona (41 %) está en una línea similar a otras grandes ciudades, como Berlín (33 %) o Nueva York (26

41. Recientemente, Velasco, “Municipios urbanos versus municipios rurales”, 39.

42. Velasco, “Reformas en el régimen local general”, 45-46.

43. Ortiz, “Financiación de las grandes ciudades”, 179, 181.

%) —Salazar y Gutiérrez, 2018, 34 y ss., con datos de 2015—. Parece, así, que las posibles líneas de reforma —como las contenidas en el *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación local*, de 2017— deben tomar en cuenta necesariamente las especiales necesidades de las grandes ciudades, sin perjuicio de la necesidad de dotar de medios suficientes a los municipios de menor tamaño.

2.4. Competencias y servicios públicos

Ya se ha señalado anteriormente que el régimen de los municipios de gran población previsto en el título X de la LBRL contiene medidas de carácter organizativo. No hay una diferenciación en el plano de las competencias y los servicios públicos. El artículo 26.1 de la LBRL contiene los servicios obligatorios que deben prestar los municipios. Los tramos de población que configura se detienen en los municipios de más de 50.000 habitantes. Todos los municipios que superan ese umbral deben prestar los mismos servicios obligatorios, de manera que no existe un tratamiento distinto para las grandes ciudades. En la práctica, el distinto nivel de servicios ofrecido por los municipios de mayor tamaño se apoya en el ejercicio de las competencias distintas de las propias. La derogación del artículo 28 de la LBRL por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), dio paso a la regulación de las competencias distintas de las propias, denominadas “competencias impropias” (art. 7.4 LBRL). Conforme a la jurisprudencia constitucional —STC 41/2016, de 3 de marzo—, en estos casos se está ante una competencia propia y general, cuyo ejercicio no requiere una habilitación legal específica.⁴⁴ Ahora bien, es necesario que se cumplan las condiciones previstas legalmente: que no haya riesgo para la sostenibilidad financiera de la hacienda municipal; que no haya duplicidades con la actividad de otra Administración, y que haya informe previo vinculante de la Administración competente por razón de la materia y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera (FJ 10). Por otro lado, más allá de la legislación básica, podrían encontrarse diferentes atribuciones competenciales en las leyes sectoriales. Sin embargo, no es habitual encontrarse diferencias que atiendan al volumen de población de los municipios.⁴⁵ El

44. Velasco, “Municipios urbanos versus municipios rurales”, 31.

45. *Ibid.*, 30.

resultado de este escenario normativo es una escasa diferenciación competencial desde un punto de vista formal. La financiación disponible será determinante para poner en marcha un mayor o menor volumen en el ejercicio de competencias distintas de las propias. Podría ser oportuno actualizar el listado de servicios obligatorios contenidos en el artículo 26.1 de la LBRL y establecer tramos de población mayores, con el fin de asegurar determinados servicios en las grandes ciudades.

3. Actualización del régimen local de Barcelona

La ciudad de Barcelona no se rige por las disposiciones previstas para las grandes ciudades. Como se ha señalado anteriormente, contaba con un régimen especial de carácter preconstitucional cuya vigencia se reconoció por la DA 6ª.2 de la LBRL en todo aquello que fuera compatible con el régimen estatal básico. Años después, la legislación catalana de régimen local también mantuvo la vigencia de ese régimen especial (art. 75 y DTr 1.ª, Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña). En el marco de esta segunda ley se llevaron a cabo los trabajos preparatorios de la Carta Municipal de Barcelona (CMB), que también se reconoce en el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña (art. 78). La CMB se completó con la aprobación por parte del Estado, para cuestiones competenciales y de financiación, principalmente por la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del Municipio de Barcelona. Esta ley remite al título X en dos cuestiones: posible delegación de la convocatoria del Pleno en un concejal (art. 1.3 a) y nombramiento de personas que no ostenten la condición de concejal como miembros de la Junta de Gobierno Local (art. 1.3 b) —posibilidad declarada inconstitucional, como se ha visto anteriormente—. Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, EAC) reconoce el régimen especial de Barcelona aprobado por ley del Parlamento. Además, atribuye al Ayuntamiento la iniciativa para proponer modificaciones a dicho régimen legal, y prevé la participación del Ayuntamiento en la elaboración de las leyes que puedan incidir en su régimen especial (art. 89 EAC).⁴⁶

46. Sobre esta evolución: Carbonell, “Los municipios de gran población, cinco años después”, 8-10.

La Carta Municipal de Barcelona introdujo un régimen jurídico diferenciado en la organización, las competencias y la participación ciudadana, fundamentalmente. Desde el punto de vista organizativo, se reforzó el ejecutivo municipal, al reconocer más poderes de dirección al alcalde y atribuir de forma directa competencias propias a la Comisión de Gobierno —el órgano colegiado presidido por el alcalde y formado por los concejales designados por él—. Se abrió, así, la tendencia a la denominada “parlamentarización” del régimen local, que se extendió posteriormente al régimen de los municipios de gran población de la LBRL. Por lo que respecta a las competencias, se reconoció a la ciudad de Barcelona un marco competencial más amplio que al resto de municipios. En concreto, llama la atención la atribución de competencias a través de los denominados “consorcios legales” en el ámbito de la salud, la educación, los servicios sociales y la vivienda, en los que el Ayuntamiento participa con la Generalitat de Cataluña en ámbitos donde tradicionalmente la ciudad había gestionado un volumen importante de competencias. Finalmente, en materia de participación ciudadana se introducen técnicas que, en su momento, resultaron muy novedosas, como las iniciativas ciudadanas, las audiencias generales o el Consejo de la Ciudad, por poner algunos ejemplos.

Desde la aprobación de la CMB en 1998 han transcurrido casi veinticinco años, en los que se han introducido importantes reformas en el régimen local. La inclusión del título X de la LBRL; la aprobación del régimen especial de Madrid; las distintas modificaciones de la LBRL; la Ley 19/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno; las nuevas leyes de procedimiento y régimen jurídico de 2015 (leyes 39 y 40, de 1 de octubre), y la LCSP de 2017, por citar solo algunos de los cambios más relevantes, parecen justificar sobradamente la necesidad de una actualización del régimen de Barcelona. Con esa finalidad, el Ayuntamiento la ha puesto en marcha en 2021 con la aprobación del Programa de Impulso al Régimen Especial de Barcelona, con el fin de determinar qué contenidos de la CMB han funcionado adecuadamente y cuáles pueden mejorarse o pueden potenciarse. En este sentido, parece imprescindible incorporar al régimen especial de Barcelona avances organizativos, como pueden ser los puestos en práctica en el Ayuntamiento de Madrid en el reparto de atribuciones entre el Pleno, el alcalde y la Junta de Gobierno Local, reforzando el papel de este último órgano. Además, es preciso revisar y adaptar la normativa relativa a sus entidades instrumentales, en un contexto fuertemente dominado por el derecho europeo. También debe analizarse la regulación de las relaciones de la ciudad con

el resto de las administraciones, especialmente el Área Metropolitana de Barcelona. Desde el punto de vista competencial y financiero, hay que dar respuesta a la consideración de Barcelona como una ciudad global. La ciudad ocupa una posición muy relevante en el contexto económico y financiero mundial. Esa relevancia económica debe trasladarse también al ámbito político y también jurídico en clave institucional.⁴⁷ En esta línea se habla de las “ciudades-Estado”, que obligan a redefinir su relación con el Estado, así como su estructura y ámbito de actuación,⁴⁸ en un contexto de redefinición del concepto de “ciudad” como sujeto jurídico-político.⁴⁹ Así pues, parece necesario desarrollar efectivamente el régimen financiero de la ciudad, en el plano estatal y también autonómico. Y debe afinarse el régimen jurídico relativo a las competencias atribuidas a la ciudad, de forma tanto autónoma como consorciada junto a la Generalitat en los consorcios legales, incorporando nuevas competencias y servicios propios de las necesidades de la sociedad contemporánea.

Bibliografía

- Agudo González, J. “La regulación de las capitales regionales y su trascendencia a nivel territorial”. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)* 30 (2012): 87-110.
- Auby, J.-B. “El papel de la ciudad como nuevo sujeto político institucional”. *Anuario del Gobierno Local* (2019): 189-202.
- Carbonell Porras, E. “¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia”. *REALA* 15 (2021): 58-70.
- . “Los municipios de gran población, cinco años después”. *Revista General de Derecho Administrativo* 20 (2009): 1-33.
- Cases Pallarés, J. “La organización municipal en el régimen especial de la Carta Municipal de Barcelona”. En A. Betancor Rodríguez, y B. Noguera de la Muela, dir., *Comentarios al régimen municipal especial de Barcelona*, 81-117. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2008.
- Díez Sastre, S. “Organización municipal”. En F. Velasco Caballero, dir., *Tratado de derecho local*, 257-286. Madrid: Marcial Pons, 2021.
- . “Los servicios sociales para mayores en el entorno rural y urbano”. *Istituzioni del Federalismo* 2 (2020): 441-460.

47. Velasco, “El Derecho de las ciudades globales”, 25-26; Auby, “El papel de la ciudad como nuevo sujeto político institucional”; Font, “La ciudad inteligente como actor global”, 22 y ss.

48. Font, y Galán, “Más allá de la autonomía local”, 33 y ss.

49. Font, “La ciudad inteligente como actor global”, 19-20.

- . “Las formas de gobierno local tras cuarenta años de Ayuntamientos democráticos: evolución y retos”. *Documentación Administrativa* 6 (2019): 114-128.
- Fernando Pablo, M. M., dir., J. L. Domínguez Álvarez, dir., y P. M.^a Tomé Domínguez, coord. *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2020.
- Font i Llovet, T. “La ciudad inteligente como actor global”. *European Review of Digital Administration & Law* 2, n.º 1 (2021): 19-32.
- Font i Llovet, T., y A. Galán Galán. “Más allá de la autonomía local: de la despoblación rural al poder de las ciudades”. *Anuario del Gobierno Local* (2019): 11-44.
- Galán Galán, A. “El régimen especial de los municipios de gran población”. *Anuario del Gobierno Local* 2003 (2004): 143-176.
- Gimpel, J. G., N. Lovin, B. Moy, y A. Reeves. “The Urban-Rural Gulf in American Political Behavior”. *Political Behavior* 42 (2020): 1343-1368.
- Jiménez Asensio, R. “Política y administración en la reforma del gobierno local (un estudio sobre la forma de gobierno y la alta administración en los ‘municipios de gran población’”. *Anuario del Gobierno Local* 2003 (2003): 71-106.
- Naciones Unidas. *World Urbanization Prospects. The 2018 Revision*. Nueva York, 2019.
- Ortega Álvarez, L. “Las relaciones de control entre los órganos municipales”. En S. Muñoz Machado, dir., *Tratado de derecho municipal*, tomo I, 903-921. Madrid: Lustel, 2011.
- Ortiz Calle, E. “Financiación de las grandes ciudades: propuestas para solucionar los problemas estructurales de estas Haciendas Locales”. *Cuadernos de Derecho Público* 37 (2009): 177-192.
- Rodden, J. A. *Why Cities Lose: The Deep Roots of the Urban-Rural Political Divide*. Nueva York: Basic Books, 2019.
- Rodríguez Álvarez, J. M. “Génesis y directrices de la Ley para la Modernización del Gobierno Local”. Ayuntamiento de Madrid, 2003.
- Rodríguez Marcos, G. “Solicitud de aplicación del régimen jurídico de los municipios de gran población”. *Anuario de Derecho Municipal* 2016 10 (2017): 461-478.
- Román-Márquez, A. *El municipio turístico. Régimen jurídico y propuestas para su mejora*. Tesis doctoral. Universidad de Granada, 2008.
- Salazar, N., y D. Gutiérrez. *La financiación de las grandes ciudades: revisión de la literatura, comparación internacional y experiencias exitosas*. Bogotá: Fedesarrollo, 2018.
- Sánchez Morón, M. “Balance de la reforma legal sobre el régimen de los municipios de gran población”. *Anuario del Gobierno Local* (2004): 41-54.
- Velasco Caballero, F. “Reformas en el régimen local general: el inicio de un nuevo ciclo”. *Anuario de Derecho Municipal* 2021 15 (2022): 23-48.
- . “Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local”. *Anuario de Derecho Municipal* 2019 13 (2020): 21-53.
- . “El Derecho de las ciudades globales”. *Anuario de Derecho Municipal* 2017 11 (2018): 23-40.

- Velasco Caballero, F., y S. Díez Sastre. “Sobre la forma de gobierno de Barcelona: régimen jurídico de las resoluciones administrativas del Consejo Municipal”. *Cuadernos de Derecho Local (ODL)* 17 (2008): 49-69.
- . “Régimen jurídico-administrativo de los municipios de gran población”. *Justicia Administrativa: Revista de Derecho Administrativo* 28 (2005): 15-40.



Las áreas metropolitanas en España. Propuestas para una reforma

Marc Vilalta Reixach

1. Introducción: de la creciente importancia de las grandes áreas urbanas... al fracaso de las áreas metropolitanas en España

Uno de los elementos más destacados de la transformación territorial de los últimos años ha sido, sin ninguna duda, la consolidación de las ciudades como sistemas básicos de asentamiento de la población en el territorio. En efecto, como se ha afirmado, el siglo XXI será metropolitano,¹ por cuanto es en las grandes áreas urbanas donde se concentra actualmente el mayor porcentaje de población y donde se desarrolla una parte esencial de la actividad económica de los diferentes estados.²

Ahora bien, como es sabido, aunque la creación de grandes aglomeraciones urbanas ofrece múltiples oportunidades para sus habitantes, plantea también importantes desafíos jurídico-organizativos. El hecho de que el espacio de vida de los ciudadanos —la denominada ciudad *real*— y los límites administrativos de los municipios que lo conforman no siempre

1. Heinelt, y Kübler, *Metropolitan Governance*.

2. En el caso de España, según el informe elaborado por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en noviembre de 2022, en las grandes áreas urbanas españolas habita más del 69 % de la población y se concentra el 76 % del empleo (Ministerio de Transportes, *Áreas urbanas en España 2022*, 4).

coincidan obliga a prever instrumentos que permitan superar la fragmentación institucional y ofrecer una respuesta conjunta y adecuada a los retos comunes que plantea esta nueva realidad territorial.³

En este punto, el caso español resulta peculiar. A pesar de contar con un instrumento organizativo específico, pensado para el gobierno de las grandes áreas urbanas —las áreas metropolitanas, reguladas, con carácter básico, en el artículo 43 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL)—, las administraciones públicas españolas han optado, de forma muy mayoritaria, por la utilización de otros mecanismos jurídicos menos institucionalizados, de carácter asociativo y ámbito sectorial (como pueden ser las mancomunidades de municipios, los convenios de cooperación, los consorcios administrativos o la planificación estratégica conjunta).⁴

De hecho, con la sola excepción del Área Metropolitana de Barcelona y excluyendo, por su singularidad, la conurbación de Madrid —cuyo territorio viene a coincidir prácticamente con el de la Administración autonómica madrileña, la cual asume *de facto* el rol de coordinación metropolitana—, podemos afirmar que, hoy en día, en España no existen otros verdaderos gobiernos locales metropolitanos de carácter territorial y con un ámbito de actuación multifuncional.

Es más, como nos demuestra la disolución del anterior Consell Metropolità de l’Horta en Valencia o la problemática judicial planteada en torno a la constitución del Área Metropolitana de Vigo, las pocas iniciativas que se han formulado en este sentido han venido encontrando siempre serias dificultades para desarrollarse y asentarse en el espacio metropolitano.⁵

3. En palabras de Carmen Navarro Gómez: “hoy en día, las áreas urbanas no se corresponden con el territorio de una única institución de gobierno (de un ayuntamiento), sino de varias. Y ello plantea dificultades, pues mientras que, por un lado, existe la necesidad de adoptar políticas comunes para todo el territorio metropolitano que sean capaces de dar respuestas integradas a necesidades globales de un mismo espacio, por otro lado, no resulta tan obvio quién debe ser la institución política de la que emanen dichas acciones” (Navarro, “La delimitación y el gobierno del fenómeno metropolitano en España”, 174).

4. Para un análisis actualizado sobre los instrumentos de gobernanza metropolitana utilizados por las diferentes administraciones públicas en España, remitimos a Tomás, *Gobernanza metropolitana*.

5. El Consell Metropolità de l’Horta fue creado por la Ley valenciana 12/1986, de 31 de diciembre, como una entidad local, de carácter metropolitano, con finalidades generales de planificación conjunta y gestión supramunicipal de determinadas materias. Sin embargo, fue suprimida por la Ley 8/1999, de 3 de diciembre, y sustituida por entidades metropolitanas de carácter sectorial. Por lo que se refiere al Área Metropolitana de Vigo, a pesar de haber sido creada formalmente por la Ley gallega 4/2012, de 12 de abril, su puesta en funcionamiento ha sido desde un buen inicio muy controvertida, al ser anulada judicialmente por la

De ahí que, acertadamente, la utilización de la figura de las áreas metropolitanas en España haya sido calificada de *fracaso*.⁶

Esta situación, además, contrasta notablemente con lo que ocurre en otros países europeos —como Francia, Italia o Reino Unido—, en los que, sin negar tampoco las dificultades históricas para el establecimiento de un único modelo de administración metropolitana, en los últimos años se han venido aprobando un conjunto de normas jurídicas tendentes a la creación o consolidación de verdaderas estructuras estables de gobierno metropolitano, con una base territorial fija y una gama suficientemente amplia de competencias: ya sea mediante las *métropoles* francesas, las *città metropolitane* italianas o las *combined authorities* inglesas.⁷

Es por todo ello que nuestro trabajo pretende centrarse en la regulación del fenómeno metropolitano en España. Ahora bien, como se verá, su finalidad no es examinar detalladamente el régimen jurídico concreto de este tipo de entidades, sino que, partiendo de la consideración de que la creación de entidades públicas de carácter territorial —con amplias competencias y financiación adecuada— para las grandes áreas urbanas puede contribuir a mejorar la eficiencia y la competitividad de dichos territorios,⁸ queremos preguntarnos por qué —a diferencia de lo que ocurre en los países de nuestro entorno geográfico más cercano— en España las áreas metropolitanas no han sido capaces de constituirse o asentarse como un instrumento jurídico adecuado para dar respuesta a los problemas planteados en las grandes áreas urbanas.

A partir de las respuestas que podamos ir desgranando a dicha pregunta, dedicaremos la segunda parte de nuestra exposición a plantear, en clave más propositiva, algunas líneas de trabajo en la mejora de la regulación legal de dicha figura. Y es que, en un momento en el que se han anunciado importantes reformas normativas en materia de régimen lo-

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Vigo n.º 179/2020, de 23 de septiembre (ECLI: ES:JCA:2020:1802).

6. Toscano, “Áreas metropolitanas”, 71, o Hildenbrand, “El abandono de la cuestión metropolitana en España”, 27.

7. Juvé, y Lefèvre, “The Organization of government in European Metropolitan Areas”, 91, o Zimmermann, y Feiertag, “Return of the metro-model? Governance and planning in metropolitan regions under change”, 17-18.

8. En este sentido, por ejemplo, el Consejo de Europa ha destacado que las áreas metropolitanas que cuentan con órganos propios de gobierno disponen de un presupuesto per cápita un 7 % superior al de aquellas otras áreas carentes de una organización estable (Council of Europe, *Overview of metropolitan governance*, 14).

cal,⁹ entendemos que estas reflexiones pueden resultar de interés para los operadores jurídicos que deberán afrontar el reto de regular el fenómeno metropolitano y diseñar el gobierno y administración de las grandes áreas urbanas en España.

2. Sobre los motivos de la escasa implementación de las áreas metropolitanas en España

El punto de partida de nuestra exposición, como decíamos, debemos situarlo en una pregunta: ¿por qué, a diferencia de lo que ocurre en los países de nuestro entorno geográfico, las áreas metropolitanas no se han configurado como el instrumento jurídico común para dar respuesta a los problemas planteados en las grandes áreas urbanas?

Como puede imaginarse, la determinación de cuáles son las razones concretas que explican el fracaso en la utilización de las áreas metropolitanas en España no es una tarea nada fácil. La complejidad y extensión del fenómeno metropolitano —que sobrepasa el estricto análisis jurídico para referirse también a aspectos económicos, políticos, sociales, etc.— hace que no resulte sencillo establecer, de forma clara e inequívoca, cuáles son los motivos que explican la falta de implantación de esta figura jurídico-administrativa. De todas formas, de la lectura y el análisis de la literatura científica en esta materia y del marco normativo regulador de las áreas metropolitanas, creemos que sobresalen tres posibles razones que, desde un punto de vista jurídico, parecen habernos conducido a la situación actual.

2.1. Las áreas metropolitanas como entidades locales potestativas

La primera de dichas razones podría ser que, a diferencia de lo que ocurre con los municipios y las provincias —que constituyen, junto a las comunidades autónomas y el propio Estado, los niveles básicos de nuestra organización territorial (*ex art. 137 CE*)—, las áreas metropolitanas se consideran

9. En el momento de escribir estas páginas, están en marcha varios proyectos de reforma legal del régimen local en España. Tanto en el ámbito estatal, donde el Gobierno ha anunciado su voluntad de reformar y actualizar la Ley de Bases del Régimen Local, como en el caso de Catalunya, donde el Gobierno catalán ha aprobado recientemente una memoria preliminar sobre el Anteproyecto de Ley de Gobiernos Locales de Catalunya.

entidades locales de carácter potestativo, puesto que su existencia no viene garantizada directamente por la Constitución. En efecto, más allá de prever la posibilidad de que se creen agrupaciones de municipios diferentes de la provincia (*ex art. 141.1 CE y art. 152.3 CE*), el texto constitucional no impone obligatoriamente la existencia de áreas metropolitanas en nuestro territorio, sino que su creación se remite a la legislación autonómica.

En este sentido, podemos afirmar que los estatutos de autonomía de las diferentes comunidades autónomas no han considerado tampoco las áreas metropolitanas como una entidad local de existencia obligatoria en sus respectivos ordenamientos jurídicos. De hecho, algunos textos estatutarios ni tan siquiera recogen una mención expresa a esta figura. Por su parte, aquellos estatutos de autonomía que sí regulan el hecho metropolitano configuran las áreas metropolitanas como entidades locales de existencia potestativa y, de nuevo, remiten su creación por completo al legislador autonómico ordinario.¹⁰

Además, tal y como ha destacado el Tribunal Constitucional —por ejemplo, en la Sentencia n.º 179/1985, de 19 de diciembre—, en la medida que las áreas metropolitanas se configuran como entidades locales potestativas, deben ser las comunidades autónomas, y no el Estado, las que asuman un papel protagonista en la determinación de los aspectos principales de su régimen jurídico.¹¹ De ahí que, de forma coherente, el artículo 43.3 de la LBRL remita a la legislación autonómica para la determinación, entre otros, de los órganos de gobierno y administración de las áreas metropolitanas, su régimen económico y de funcionamiento, o sus competencias.

Desde nuestro punto de vista, el hecho de que hayan sido las comunidades autónomas las que hayan asumido el reto de regular e implementar

10. Podemos mencionar, por ejemplo, el Estatuto de Autonomía de Catalunya (EAC), que, al no incluir las áreas metropolitanas dentro del nivel básico de organización territorial de dicha comunidad autónoma (art. 83.1 EAC), remite su creación al legislador autonómico ordinario (art. 93 EAC). Ahora bien, se ha afirmado que, en la medida que el Estatuto catalán “reconoce” la existencia de las áreas metropolitanas, como una realidad preexistente, una vez institucionalizada una determinada área metropolitana esta no podría suprimirse (Perdigó, “La institucionalización del Área Metropolitana de Barcelona”, 123).

En el mismo sentido, se expresa el artículo 81 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr), que, por un lado, prevé únicamente los municipios, comarcas y provincias como entidades en que se organiza territorialmente Aragón (art. 81.1 EAAr) y, por el otro, remite la creación de las áreas metropolitanas a la ley (art. 81.2 EAAr).

11. Gracia, “Estado, Comunidades Autónomas y entidades locales en la regulación de las grandes áreas urbanas”, 17-23.

en su territorio las áreas metropolitanas puede explicar, en parte, su limitada utilización. Y es que, tradicionalmente, las áreas metropolitanas han venido siendo consideradas como competidores potenciales y, por ello, su creación ha encontrado reticencias —cuanto no directamente el rechazo— del legislador autonómico.¹²

En un primer momento, seguramente esta desconfianza se fundamentaba en la imagen negativa de la concepción preconstitucional del gobierno metropolitano.¹³ Sin embargo, en la actualidad dicho rechazo se explica mejor por el progresivo protagonismo que asumen las metrópolis en el ámbito de *lo público* y, sobre todo, por el hecho de que estas puedan ejercer funciones públicas concurrentes con las que llevan a cabo las comunidades autónomas. Así, el temor a la pérdida de competencias y recursos por parte de las comunidades autónomas, pero también a que el dinamismo económico y social de las áreas metropolitanas pueda sobrepasar la propia actuación administrativa autonómica, puede explicar la consideración de las áreas metropolitanas como una amenaza.¹⁴ Y, de aquí, la marginación de la utilización de esta figura por parte del legislador autonómico.

2.2. La desconfianza municipal hacia el gobierno metropolitano

Ahora bien, más allá de la relación *competitiva* que las áreas metropolitanas puedan tener con el nivel autonómico de gobierno, la creación de dichas entidades ha sido también percibida con desconfianza —y, de nuevo, a veces con rechazo— por los propios municipios que pretende agrupar. Seguramente, el hecho de que las áreas metropolitanas —a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, con las mancomunidades de municipios (art. 44.1 LBRL)— no sean fruto de la asociación voluntaria de los municipios que agrupan, sino que son creadas por ley (art. 43.3 LBRL) ha contribuido a su consideración como algo “ajeno” al ámbito municipal.

12. Rodríguez, “La política sobre grandes ciudades y áreas metropolitanas en España o el temor a la diversidad”, 114, u Ojeda, *et al.*, “Entre la solución y el problema”, 167-171.

13. Toscano, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, 245-246, o Carro, “Una reflexión general sobre las áreas metropolitanas”, 11.

14. Utilizando un símil literario, se ha afirmado que los gobiernos metropolitanos pueden percibirse como “gargantúas políticas” —como verdaderas regiones dentro de la región—. De ahí que su creación se convierta en una cuestión extremadamente delicada y sensible en términos políticos (Rodríguez, “Las áreas metropolitanas en Europa”, 236).

Como puede imaginarse, este no es un fenómeno exclusivo de nuestro modelo de organización territorial, sino común a la creación de instrumentos de gobierno metropolitanos institucionalizados.¹⁵ Ahora bien, la tímida regulación de la participación municipal en el procedimiento de creación de las áreas metropolitanas —que, de acuerdo con el artículo 43.1 de la LBRL, se limita únicamente a la audiencia de los municipios afectados (junto con la Administración General del Estado y las diputaciones provinciales incluidas en su territorio) en la tramitación de la ley autonómica de creación de las áreas metropolitanas—¹⁶ no contribuye tampoco a superar la desconfianza de los municipios hacia la creación legal de estas nuevas formas de gobierno supramunicipal.

Se ha discutido en nuestra doctrina acerca del valor que debería darse a dicho trámite de audiencia. En este sentido, podemos convenir que, más allá de su obligatoriedad (*ex* artículo 43.1 de la LBRL),¹⁷ actualmente resulta difícil poder atribuir eficacia jurídica vinculante a dicho trámite de consulta, por cuanto ello vulneraría la potestad legislativa que los diferentes estatutos de autonomía atribuyen, en exclusiva, a los parlamentos autonómicos.

15. De forma recurrente, la literatura especializada ha puesto en evidencia cómo el peso político y representativo del municipio central —en torno al cual se configuran normalmente las grandes áreas urbanas— lleva en muchas ocasiones a los municipios más pequeños y periféricos a rehuir dichas formas organizativas. Al mismo tiempo, el temor de los municipios metropolitanos a encontrarse en una situación de subordinación con respecto a la ciudad central y la constatación de que la constitución de esta nueva entidad local supramunicipal implicará necesariamente la transferencia de competencias y de recursos hacia la instancia metropolitana comportan que, a veces, dichos municipios prefieran la utilización de otros mecanismos jurídicos menos institucionalizados y de creación voluntaria (Lefèvre, “Metropolitan Government and Governance in Western Countries”, 15-16; Briffault, “The Local Government Boundary Problem in Metropolitan Areas”, 1164-1165, u Ojeda, et al., “Entre la solución y el problema”, 156).

Por otro lado, se ha añadido también que, en ocasiones, es la propia ciudad central la que se opone a articularse con una periferia de inferior nivel socioeconómico, a la que, en cierto modo, desprecia o considera subsidiaria y dependiente (Rodríguez, “Las áreas metropolitanas en Europa”, 236).

16. Por el contrario, de forma un tanto excepcional, alguna norma autonómica en materia de régimen local ha previsto expresamente la iniciativa municipal para la creación de las áreas metropolitanas. Es el caso, por ejemplo, del artículo 45.3 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

17. El carácter obligatorio de dicha consulta se subraya también en el Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalitat de Catalunya n.º 14/2010, de 6 de julio, sobre el Proyecto de Ley del Área Metropolitana de Barcelona, en el que se advierte que la inobservancia del trámite de consulta municipal a la hora de constituir el área metropolitana barcelonesa podía vulnerar la garantía institucional de la autonomía local (p. 28).

Por ello, sin negar su importancia, debemos concluir que la falta de previsión expresa de efectos jurídicos para dicho trámite de audiencia municipal puede terminar por convertirlo en un acto plenamente prescindible, que responde más a una política de imagen del legislador que no a la voluntad real de tomar en consideración la opinión local. Y es que, incluso con la opinión desfavorable de todos los municipios metropolitanos, el legislador autonómico podría igualmente proceder a la creación de áreas metropolitanas en su territorio.¹⁸

2.3. La indefinición sobre el hecho metropolitano

Además de su consideración como entidades locales, la definición legal de las áreas metropolitanas prevista en el artículo 43.2 de la LBRL las configura como entidades de carácter supramunicipal, formadas por la agrupación de municipios. Ahora bien, no toda agrupación de municipios se configura automáticamente como un área metropolitana. Por el contrario, de acuerdo con dicho precepto, para ello es preciso que los municipios de que se trate formen una “gran aglomeración urbana”. Expresión que utilizan también la mayor parte de las comunidades autónomas para referirse a la figura de las áreas metropolitanas.¹⁹

En nuestra opinión, este elemento definitorio resulta muy relevante. Es precisamente el *hecho o realidad metropolitana* —como lo han denominado algunos autores—²⁰ lo que justifica la creación de este tipo específico de entidad local; además, permite diferenciarla de otras formas de agrupación de municipios previstas en nuestro ordenamiento jurídico, que no se caracterizan, como mínimo de forma legalmente obligatoria, por este elemento urbano —nos referimos, por ejemplo, a las provincias (art. 141.1 CE) o las comarcas (art. 42.1 LBRL)—. En otras palabras, la definición

18. Por el contrario, M.^a Concepción Barrero entiende que, en la medida que la creación del área metropolitana puede suponer el trasvase a esta entidad de alguna de las facultades que integran el núcleo mínimo de la autonomía local, la conformidad de los municipios metropolitanos se convertiría en imprescindible. De tal modo, su oposición, sustanciada a través del mencionado trámite de audiencia, impediría la creación del área metropolitana (Barrero, *Las áreas metropolitanas*, 215-217).

19. Cfr. artículo 120 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, o artículo 56.1 de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, Municipal y de Régimen Local de las Illes Balears.

20. Toscano, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, 29-31. Véase también el artículo 5.2 de la ya derogada Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Catalunya.

dada por el legislador básico estatal (*ex art. 149.1.18 LBRL*) del tipo de entidad local “área metropolitana” se caracteriza no solo por su naturaleza supramunicipal, sino también, y sobre todo, por recaer sobre municipios que forman una “gran aglomeración urbana” (art. 43.2 LBRL).

El problema, como puede imaginarse, es cómo debemos interpretar jurídicamente esta expresión. En otras palabras, ¿en nuestro país existen territorios que, jurídicamente, pueden calificarse como grandes aglomeraciones urbanas a efectos de la LBRL y de la normativa autonómica que la desarrolla? Intuitivamente, la respuesta sería, sin ninguna duda, afirmativa. Pero el hecho de que en nuestro ordenamiento jurídico no exista una definición normativa concreta sobre qué debemos entender como *grandes aglomeraciones urbanas*,²¹ unido a la propia vaguedad de este concepto jurídico indeterminado, se nos presenta como otro de los factores que lastran el desarrollo e implementación de las áreas metropolitanas en nuestro Estado.

Es cierto que del análisis de la doctrina especializada²² se deriva que, cuando hablamos de áreas metropolitanas (o grandes áreas urbanas, sistemas urbanos u otras expresiones que se utilizan muchas veces de forma equivalente),²³ nos referimos a la coexistencia de diferentes núcleos urbanos, o continuos de población, que mantienen una estrecha relación funcional entre sí, pues tienden a funcionar como una unidad (de ahí que en el ámbito del análisis geográfico se haya generalizado la denominación de áreas urbanas funcionales). Ahora bien, a partir de aquí, este concepto teórico se difumina un poco más, puesto que los autores e instituciones públicas utilizan variables muy diversas (morfológicas, económicas, sociales, etc.) para determinar la existencia de un verdadero sistema metropolitano.²⁴

21. En este sentido, se ha afirmado que “En España no existe aún una delimitación institucional, aceptada y general, de áreas metropolitanas ni a efectos puramente estadísticos ni, lógicamente, a efectos administrativos” (Feria, “Los procesos metropolitanos en España”, 30).

22. Nello, “Los confines de la ciudad sin confines”, 42-49, o Roca et al., “El sistema urbano en España”.

23. Galland, y Harrison, “Conceptualising metropolitan regions”, 3.

24. Si bien es cierto que, recientemente, el Instituto Nacional de Estadística, aplicando la metodología elaborada por Eurostat —que, muy resumidamente, define las áreas urbanas funcionales como aquellos espacios en los que coexisten una ciudad densamente poblada, de más de 50.000 habitantes, y una zona de intercambio menos densamente habitada donde el mercado de trabajo está integrado con el de la ciudad (Eurostat, *Methodological manual on territorial typologies*)—, ha identificado la existencia en nuestro Estado de setenta áreas urbanas funcionales (Instituto Nacional de Estadística, *Indicadores Urbanos*, 7).

Por si ello no fuera suficiente, la regulación del *hecho metropolitano* prevista en nuestro ordenamiento se define de una manera dual, puesto que no solo exige un elemento geográfico —la existencia de una *gran aglomeración urbana*—, sino también una especial vinculación económica y social entre los diferentes municipios que se agrupan, que haga “necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras” (art. 43.2 LBRL).

De esta manera, la figura del área metropolitana se concreta no solo en la existencia de un continuo urbano, sino también en la consideración de que este ámbito territorial es expresivo de unos intereses propios y comunes, de carácter metropolitano, cuya gestión requiere una planificación conjunta o aconseja la prestación coordinada de determinadas obras y servicios. Dicho de otro modo, como han apuntado algunos autores, es la existencia de unos verdaderos *intereses metropolitanos* lo que, más allá de (o junto con) la existencia del hecho geográfico, justifica un tratamiento jurídico específico del fenómeno metropolitano y la creación de una organización singular dirigida a su satisfacción.²⁵

2.4. El debate sobre las funciones de las áreas metropolitanas

Finalmente, más allá de lo expuesto hasta ahora, creemos que otro de los motivos que nos ayuda a explicar el porqué de la escasa implementación de las áreas metropolitanas en España es la inexistencia de un marco de referencia objetivo sobre la posición jurídica que deben ocupar.

En este caso, sin entrar en el debate sobre la naturaleza jurídica territorial o institucional de las áreas metropolitanas, el punto de partida debemos situarlo en la renuncia de la LBRL a fijar un mínimo contenido competencial para este tipo de entidades locales. Al tratarse de entidades con un alto grado de interiorización autonómica, la legislación básica estatal, de forma acertada, remite la determinación de cuáles deben ser las

25. Aunque de forma accesoria, nuestro Tribunal Constitucional también parece haberlo entendido así, cuando en la Sentencia n.º 51/2004, de 13 de abril, alude al hecho metropolitano definiéndolo como la existencia de un “[...] asentamiento urbano que trasciende, sin solución de continuidad relevante, los límites de diversos términos municipales y que exige una regulación normativa que atienda al conjunto de dicho asentamiento y se eleve sobre la perspectiva que separadamente pudiera responder solo a intereses cuya incidencia no alcanzara más allá de cada término municipal aisladamente considerado” (FJ. 4). Barrero, *Las áreas metropolitanas*, 29-30, o Font, “Cap a un govern local metropolità”, 75-76.

competencias y potestades públicas que asuman las áreas metropolitanas al legislador autonómico (art. 43.3 LBRL).²⁶

Ahora bien, como ya hemos apuntado, más allá de la mención a la posible existencia de áreas metropolitanas y su necesaria creación por ley, los diferentes estatutos de autonomía no han regulado de forma expresa el régimen jurídico de este tipo de entidades locales y, en consecuencia, tampoco se refieren a sus competencias. Por su parte, las (pocas) leyes autonómicas en materia de régimen local que han previsto la figura de las áreas metropolitanas tampoco añaden mucho más. Aunque la gran mayoría de ellas contienen algunas previsiones sobre su procedimiento de creación u organización interna, no hacen referencia a las competencias propias de las áreas metropolitanas ni a los ámbitos materiales respecto de los cuales puede proyectarse su actividad. Por el contrario, siguiendo el modelo de la LBRL, las normas autonómicas se limitan a prever genéricamente que las áreas metropolitanas podrán asumir tareas de carácter coordinador o de tipo prestacional, pero remitiendo, de nuevo y casi por completo, su concreción a aquello que prevean las leyes singulares de creación de cada una de ellas.²⁷

En nuestra opinión, si bien el hecho de que no exista en nuestro ordenamiento jurídico —ni en la LBRL ni en la legislación autonómica— una regulación general sobre las competencias de las áreas metropolitanas permitiría adaptar mejor sus funciones a las necesidades reales del territorio que representa, creemos que dicha indefinición plantea algunos problemas. Especialmente, porque priva al legislador autonómico de toda orientación

26. Si bien es cierto que ello no supone tampoco que la LBRL haya rehusado por completo toda referencia al objeto de las áreas metropolitanas, puesto que, por un lado, esta norma les asigna un papel de planificación y coordinación de los asuntos urbanos (art. 43.2 LBRL), que ha sido —y sigue siendo— el tradicional punto de partida de toda intervención metropolitana y les permite que puedan asumir también la prestación supramunicipal de determinados servicios públicos o la realización de obras (art. 43.3 LBRL).

27. En este sentido, pueden verse, por ejemplo, los artículos 95 y 96 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Catalunya, o el artículo 121.2 de la ya citada Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia. Quizá, como única excepción, podría encontrarse en el artículo 76.1 c) de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, en el que, aunque remite igualmente la determinación de las competencias de la entidad metropolitana de Zaragoza a su ley específica de creación, sí que prevé expresamente que, entre las competencias de dicha entidad, figurará la planificación, coordinación o gestión de aquellos servicios que hagan necesaria una actuación de alcance supramunicipal, incluyéndose, al menos, el abastecimiento de agua, la depuración, el tratamiento de residuos y el transporte interurbano.

jurídica explícita acerca del papel que deben jugar las áreas metropolitanas en sus respectivos ordenamientos.

Dicho de otro modo, la ausencia de referencias legales generales impide poder identificar, de manera objetiva, un concepto o imagen institucional sobre qué son, o deberían ser, las áreas metropolitanas. Y es que, como se ha afirmado, sobre la misma base jurídica lo mismo puede llegarse a crear un gobierno metropolitano fuerte con amplias competencias como una entidad local metropolitana instrumental, adscrita a la satisfacción de un fin concreto.²⁸

Al mismo tiempo, la indefinición sobre el papel que deben jugar las áreas metropolitanas complica, aún más, su inserción en un sistema administrativo complejo, en el que coexisten otras entidades locales de ámbito supramunicipal de existencia obligatoria —como, por ejemplo, las provincias o, en algunas comunidades autónomas, las comarcas—. Estas otras entidades locales supramunicipales, que cuentan con una regulación legal mucho más detallada que las áreas metropolitanas —ya sea en la propia LBRL, en los estatutos de autonomía o en la legislación autonómica de desarrollo—, no solo tienen un ámbito territorial que puede ser, siquiera parcialmente, coincidente con el de las áreas metropolitanas, sino que, además, se les reconocen competencias *a priori* concurrentes con las que pueden asumir dichas entidades, por cuanto se atribuyen también a las provincias y a las comarcas tareas de coordinación y de prestación de servicios públicos locales de ámbito supramunicipal.²⁹

De tal modo, no es solo que la doctrina haya puesto de relieve la teórica intercambiabilidad de estas instituciones,³⁰ sino que, de hecho, encontramos supuestos en que, ante la aparente identidad funcional entre estas figuras, la solución a los problemas que se plantean en las grandes áreas urbanas no se ha buscado en el instrumento que, por su propia definición legal, resultaría específico para ello —es decir, en la creación de un

28. Barrero, “Las competencias de las entidades metropolitanas en el Derecho español”, 91.

29. Cfr., por lo que se refiere a la provincia, los artículos 36-38 de la LBRL. En el caso de las comarcas, podemos mencionar los artículos 25-36 del Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Organización Comarcal de Catalunya, en los que se regulan las competencias de dichas entidades y se prevé que asuman la prestación de determinados servicios públicos de ámbito supramunicipal, así como determinadas funciones de planificación en relación con los planes territoriales parciales.

30. Toscano, *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, 239-242.

área metropolitana—, sino en la utilización de estas otras agrupaciones de municipios.³¹

3. Algunas propuestas para una nueva regulación de las áreas metropolitanas

Llegados a este punto, y una vez hecho este diagnóstico sobre los motivos que pueden explicar el porqué del fracaso de las áreas metropolitanas en nuestro ordenamiento jurídico, queremos plantearnos, desde un punto más propositivo, qué mejoras o modificaciones podrían aplicarse, desde un punto de vista jurídico y siquiera a modo de hipótesis de futuro, para revertir dicha situación.

3.1. Una mayor regulación legal del fenómeno metropolitano

Como exponíamos anteriormente, en nuestra opinión, buena parte de las razones que explican el escaso desarrollo de las áreas metropolitanas en España se encuentran ligadas al amplio margen de discrecionalidad de que dispone el legislador autonómico a la hora de crearlas y regular su régimen jurídico. En este sentido, como ya han apuntado algunos autores, una primera propuesta podría pasar por un mayor reconocimiento normativo —sobre todo, a nivel estatal— del fenómeno metropolitano en nuestro ordenamiento jurídico.³²

Lógicamente, una primera posibilidad podría consistir en reconocer el fenómeno metropolitano a nivel constitucional. Es decir, modificar el vigente artículo 137 de la Constitución española al efecto de integrar la innegable realidad del fenómeno metropolitano en España e introducir

31. Un buen ejemplo lo encontramos en torno al área de influencia del municipio de Zaragoza. En este caso, aunque, la Ley de Administración Local de Aragón prevé la posible creación de la entidad metropolitana de Zaragoza (art. 76 LALArg), el legislador autonómico aragonés, a la hora de articular institucionalmente este espacio geográfico, no ha optado por la creación de un área metropolitana, sino de una nueva comarca —la denominada Comarca Central—. Así, de acuerdo con la Ley del Parlamento de Aragón 8/2019, de 29 de marzo, de Creación de la Comarca Central, no es solo que el ámbito territorial de esta nueva entidad comarcal coincida prácticamente con el área metropolitana zaragozana, sino que, además, se le reconocen casi las mismas funciones.

32. Font, y Galán, “Los retos actuales del gobierno local”, 32-33.

las áreas metropolitanas como uno más de los niveles de organización territorial del Estado.³³ No obstante, no parece que, en el momento actual, la reforma constitucional sea un objetivo realista, por lo que dejaremos de lado su análisis.

En segundo lugar, asimismo podría plantearse la posibilidad de modificar la regulación actual de las áreas metropolitanas prevista en la LBRL con la finalidad de aumentar las bases estatales en esta materia y, consecuentemente, limitar el amplio margen de discrecionalidad que se reconoce al legislador autonómico. Si bien, en nuestra opinión, esta opción resulta también jurídicamente compleja.

Como ya hemos mencionado, el Tribunal Constitucional —por ejemplo, en la citada Sentencia n.º 179/1985, de 19 de diciembre (F.J. 2)— ha venido entendiendo que las áreas metropolitanas son entidades locales de existencia potestativa, que cuentan con un alto grado de interiorización autonómica; de manera que la competencia legislativa estatal *ex* artículo 149.1.18 de la Constitución resulta notablemente limitada y no permitiría, por sí sola, modificar la planta local autonómica y prever directamente la institucionalización de determinadas áreas metropolitanas.

Ahora bien, la interiorización autonómica de las áreas metropolitanas no debe entenderse tampoco en el sentido de negar cualquier intervención al legislador básico estatal en esta materia. Teniendo en cuenta que la creación de las áreas metropolitanas afecta a los intereses municipales, una mayor regulación básica estatal podría cobrar interés desde el punto de la garantía constitucional de la autonomía local (art. 137 CE).

En otras palabras, puede entenderse que, como ha señalado el Tribunal Constitucional en varias ocasiones —por ejemplo, en la Sentencia n.º 41/2016, de 31 de marzo—, aunque la constitución y determinación del régimen jurídico de las áreas metropolitanas (que son entidades locales de carácter puramente contingente o voluntario) dependa de la normativa autonómica, es posible que el Estado apruebe algunas reglas básicas que atiendan a “intereses generales de alcance supra-autonómico” (FJ. 5).

33. Esta fue, precisamente, la opción del legislador italiano en 2001, cuando mediante la Ley Constitucional n.º 3, de 18 de octubre, se modifica el título V de la Constitución italiana y las ciudades metropolitanas italianas pasan a considerarse como uno de los niveles territoriales básicos en que se organiza el Estado italiano. Así, el *nuevo* artículo 114 de la Constitución italiana afirma que la República italiana “se compone de los municipios, las provincias, las ciudades metropolitanas, las regiones y el Estado”; a continuación, se añade que “Los municipios, las provincias, las ciudades metropolitanas y las regiones son entes autónomos con sus propios estatutos, facultades y funciones, según los principios establecidos en la Constitución”.

En este sentido, es innegable que hoy en día las grandes áreas urbanas tienen una dimensión que sobrepasa su consideración meramente local y se proyecta más allá de su territorio. No solo por el importantísimo peso económico que estas desarrollan y que las convierte en el motor económico de los diferentes estados, sino también porque, como ya sabemos, las grandes metrópolis se configuran actualmente como actores políticos de primer nivel. En efecto, como ha destacado la doctrina,³⁴ el papel de las grandes ciudades no se limita solamente a la gestión de sus propios intereses locales, sino que, cada vez más, se extiende también a la codecisión en la formulación de la política general nacional y aun transnacional (como nos demuestra el importante papel que se asigna a las ciudades en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible previstos en la Agenda Urbana 2030).

Además, en la medida que las áreas metropolitanas se configuran como administraciones públicas, el Estado puede entrar a regular las bases de su régimen jurídico (*ex* artículo 149.1.18 de la Constitución). Citando nuevamente al Tribunal Constitucional —en esta ocasión podemos referirnos, entre otras, a la Sentencia n.º 103/2013, de 25 de abril—, la competencia estatal en materia de régimen local no se limita solo a “concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales directamente regulados por la Constitución”, sino también a fijar “los restantes aspectos del régimen jurídico básico de *todos* los entes locales que son, en definitiva, Administraciones públicas” (FJ. 3).

Por lo tanto, siguiendo este criterio, el Estado podría regular aquellos aspectos del régimen jurídico de las áreas metropolitanas que requieran un tratamiento común o uniforme. No obstante, como siempre, resulta complejo identificar *a priori* cuáles pueden ser estos aspectos básicos. Teniendo en cuenta, además, que, como también ha apuntado el Tribunal Constitucional en la mencionada Sentencia n.º 103/2013, de 25 de abril, la legislación básica estatal tiene el límite de incluir solo “[...] los aspectos que sean necesarios, sin que haya de agotar todo el espacio normativo que tiene que corresponder al legislador autonómico, especialmente en las cuestiones relacionadas con la organización y funcionamiento interno de los órganos” (FJ. 5).

34. Font, “De la autonomía local al poder de las ciudades”, 126-127, o Beltrán, “La internacionalización de las ciudades”, 59-64.

3.2. Ideas para una mayor aceptación de la creación de las áreas metropolitanas por parte de los municipios

Como analizábamos en el apartado anterior, otro de los aspectos que parece lastrar el desarrollo de las áreas metropolitanas en nuestro ordenamiento es la desconfianza de los propios municipios situados en su ámbito territorial. En este punto, de nuevo, resulta difícil encontrar propuestas que, desde el mundo del derecho, puedan contribuir a superar por completo dichas reticencias, por cuanto buena parte de ellas tienen una dimensión política, oculta a los ojos del jurista. De todos modos, creemos que, aun así, podemos plantear algunas propuestas de trabajo.

Una mayor implicación de los municipios metropolitanos en la creación de las áreas metropolitanas

Un primer aspecto a considerar consistiría en conseguir una mayor implicación o participación de los municipios en el procedimiento de creación de las áreas metropolitanas, al permitirles incidir, en mayor medida, en la determinación de su régimen jurídico concreto.

En la actualidad, como ya hemos apuntado, la participación de los municipios afectados en el procedimiento de creación de las áreas metropolitanas resulta muy limitada. Al atribuirse al legislador autonómico la competencia para crear, mediante ley, este tipo de entidades locales, se diseña un procedimiento de creación que podríamos calificar de *top-down*, en el que la decisión autonómica se impone unilateralmente, de forma forzosa, a la voluntad de los propios municipios metropolitanos. Así, más allá de su participación en el trámite de audiencia —obligatorio, pero no vinculante— previsto en el artículo 43.1 de la LBRL, los municipios metropolitanos no pueden decidir, por sí solos, su integración en este tipo de entidad local ni tampoco acordar su disolución o separación.

Desde esta perspectiva, y sin cuestionar ahora dicha reserva de ley, podrían explorarse nuevas vías que permitieran una mayor participación de los municipios afectados en su procedimiento de creación. De hecho, aunque es cierto que muchas de las formas de gobierno metropolitano existentes en los países de nuestro entorno geográfico más cercano se caracterizan también por tener un origen legal o forzoso, no lo es menos que existen otros modelos en los que la creación de nuevos niveles de gobierno

metropolitano parte de la iniciativa de los municipios interesados o, como mínimo, les otorga una mayor relevancia en dicho procedimiento.

Un buen ejemplo de ello, como hemos tenido ocasión de examinar en otro momento,³⁵ son las autoridades combinadas inglesas (*combined authorities*). Estas se configuran legalmente como entidades públicas, con personalidad jurídica propia, formadas por la agrupación voluntaria de municipios y condados pertenecientes a grandes áreas urbanas. A pesar de que, de acuerdo con la Local Democracy, Economic Development and Construction Act de 2009 (en adelante, LDA/2009), estas entidades son creadas formalmente mediante orden ministerial (*order*), son las autoridades locales interesadas las que necesariamente deben acordar, previamente, su constitución.

Desde esta perspectiva, y tomando como referencia la experiencia inglesa, podría pensarse en atribuir expresamente a los municipios metropolitanos la iniciativa para impulsar dicho procedimiento. Y es que, a diferencia de lo previsto para las comarcas (art. 42.2 LBRL), la LBRL no ha regulado específicamente la posibilidad de que sean los propios municipios que vayan a integrar el área metropolitana quienes inicien el procedimiento. En nuestra opinión, no habría inconveniente en que, tal y como ocurre con las comarcas —y en atención a la mencionada capacidad del legislador básico estatal para regular aquellos aspectos del régimen jurídico de las áreas metropolitanas que requieran un tratamiento común—, la LBRL pudiera prever dicha posibilidad y permitir que fueran los propios municipios interesados los que iniciaran el procedimiento de creación de las áreas metropolitanas.

Sin embargo, este reconocimiento legal tampoco constituiría una novedad absoluta en nuestro ordenamiento, porque algunas (pocas) normas autonómicas en materia de régimen local ya la han recogido expresamente en sus respectivos ordenamientos.³⁶ Por ello, dando un paso más, y siguiendo también aquello previsto para la creación de las comarcas (art. 42.2 LBRL), podría pensarse en la introducción de una especie de derecho de veto municipal a la creación de las áreas metropolitanas, al prever que estas no pueden constituirse si a ello se oponen expresamente un determinado

35. Vilalta, “Modelos de organización metropolitana”, 124-125.

36. Podemos mencionar, por ejemplo, el artículo 122.1 de la citada Ley 5/1997, de Administración Local de Galicia, o el artículo 45.3 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León. Es más, incluso aunque propiamente no se regule la iniciativa municipal para la creación de áreas metropolitanas, esta podría considerarse incluida en la capacidad genérica de que disponen los municipios en algunas comunidades autónomas para iniciar el procedimiento legislativo.

número de los municipios que debieran agruparse en ella.³⁷ De este modo, se estaría estableciendo un procedimiento que debería ser *acordado* previamente entre los municipios metropolitanos y la comunidad autónoma.

Una mayor atención a la forma de gobierno metropolitano

En segundo lugar, para mitigar las tensiones que pueden surgir entre los propios municipios metropolitanos, así como la desconfianza que —sobre todo en las áreas metropolitanas mononucleares— los municipios periféricos pueden tener hacia la ciudad central, debe seguir profundizándose en el tema de la forma de gobierno metropolitano y, muy particularmente, en lo que se refiere a la legitimación democrática de las áreas metropolitanas.

De nuevo, nos encontramos ante una cuestión organizativa que la LBRL no regula directamente, sino que remite al legislador autonómico. Así, será la ley autonómica que cree dichas entidades la que deberá determinar, entre otros aspectos, los órganos de gobierno y administración de las áreas metropolitanas. Se exige solamente que todos los municipios integrados en el área estén representados en los órganos de gobierno y que el funcionamiento de dicha entidad les asegure también su participación en la toma de decisiones (art. 43.3 LBRL).

Como puede comprobarse, la LBRL no ha establecido un modelo organizativo determinado, puesto que, más allá de la necesaria representación y participación de todos los municipios, deja la puerta abierta a sistemas de gobierno diversos. De hecho, esta diversidad es bien visible en las instituciones metropolitanas existentes en nuestro ordenamiento jurídico. Y es que, a pesar de que todas ellas han optado por un sistema de legitimación democrática indirecta —en el sentido que los miembros de sus órganos de gobierno no son elegidos directamente por los ciudadanos, sino designados por los propios municipios—, los sistemas de representación y designación de sus miembros difieren notablemente entre ellos.

Por un lado, la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana (en adelante, LRLCV), ha optado por reconocer a todos los municipios metropolitanos un único representante en el órgano plenario de las entidades metropolitanas sectoriales creadas en dicha

37. En este punto, ténganse en cuenta las consideraciones que hizo el Tribunal Constitucional en la Sentencia n.º 214/1989, de 21 de diciembre, que declaró la constitucionalidad de dicho precepto y su carácter de bases a efectos del artículo 149.1.18 de la Constitución (FJ. 13).

comunidad —denominado *Asamblea*—; representante que ostentará un número de votos ponderados en función de la población de cada uno de ellos (art. 78.2 LRLCV). Junto a ellos, se prevé la existencia de un órgano unipersonal de carácter ejecutivo —el *presidente*—, que será elegido por la Asamblea de entre sus miembros; en concreto, por mayoría cualificada de dos tercios en la primera vuelta o por mayoría absoluta en la segunda vuelta, referidas ambas mayorías al número de votos ponderados que correspondan a cada uno de sus miembros (art. 80.1 LRLCV).

Por el otro, el Área Metropolitana de Barcelona cuenta con un sistema de representación más complejo, que combina criterios poblacionales con criterios de representatividad política. Así, de acuerdo con la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona (en adelante, LAMB), el máximo órgano de gobierno de dicha entidad —el *Consejo Metropolitano*— está integrado por 90 consejeros, 36 de los cuales son consejeros natos —que se corresponden con los alcaldes de los 36 municipios que conforman esta área metropolitana— y el resto son designados, de entre los concejales elegidos en las elecciones municipales, por los propios ayuntamientos, en función del número de habitantes de cada uno de ellos.³⁸

Como en el caso anterior, junto con la asamblea plenaria representante de todos los municipios metropolitanos, la LAMB prevé también la existencia de un órgano unipersonal —denominado *presidente*— con importantes funciones representativas y de dirección del gobierno metropolitano. Este será elegido por el Consejo Metropolitano de entre los alcaldes de los municipios metropolitanos y con un quórum de votación reforzado, puesto que el artículo 11.2 de la LAMB establece que la elección del presidente de dicha entidad debe contar “[...] con el voto favorable de los alcaldes de municipios que representen dos terceras partes de la población del Área Metropolitana”.³⁹

Más allá de estos dos modelos concretos, son muchas las alternativas que pueden plantearse para mejorar la representatividad y proporcionalidad de los sistemas de gobierno metropolitano, y asegurar la participación de los municipios metropolitanos en la toma de decisiones. Así, por ejemplo, puede pensarse en la elección de los representantes a partir de

38. Si bien, a efectos de asegurar el pluralismo político de los órganos de gobierno metropolitano, el artículo 8.2 de la citada ley, fija toda una serie de reglas dirigidas a concretar la forma de designación municipal de dichos representantes.

39. Un sistema de gobierno parecido se había previsto también para la aún no constituida Área Metropolitana de Vigo. Cfr. artículo 6 de la Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo.

circunscripciones distintas de los municipios, que permitiera hacer una representación más equilibrada poblacionalmente; aumentar el tamaño de los órganos plenarios de gobierno, que permitiera una mejor distribución de los representantes políticos respecto de la población municipal, etc.⁴⁰

Incluso, yendo un poco más allá, si realmente estamos pensando en la institucionalización de verdaderos gobiernos metropolitanos, de carácter territorial, que representen la existencia de unos intereses metropolitanos —es decir, la existencia de una verdadera “comunidad metropolitana”, un espacio político autónomo, que va más allá de la mera agrupación de municipios— y asumen la prestación de servicios públicos esenciales para la ciudadanía —piénsese, por ejemplo, en el transporte público, la recogida de residuos o el abastecimiento de agua—, podría plantearse un sistema de elección directa, por parte de los ciudadanos, de dichos representantes.

Como ha apuntado la doctrina,⁴¹ la introducción de un sistema de elección directa de los representantes metropolitanos no solo permitiría reforzar la responsabilidad de la institución ante la ciudadanía en la prestación de dichos servicios, sino que puede facilitar el surgimiento de un verdadero liderazgo metropolitano. Y es que, en caso contrario, resulta complejo para los miembros de los órganos de gobierno de las áreas metropolitanas defender un interés metropolitano común cuando, en realidad, se es responsable solamente ante los electores del municipio y no del conjunto del área metropolitana. Toda vez que, de hecho, la continuidad de los consejeros metropolitanos en su cargo no depende de su rendimiento a escala metropolitana, sino municipal.

Así, de nuevo, frente a nuestro sistema de representación indirecta, el derecho comparado nos ofrece otros modelos de gobernanza metropolitana que priorizan la elección directa de los miembros de los órganos plenarios de dichas entidades. Un buen ejemplo lo constituiría la Ley francesa n.º 2014-58, de 27 de enero, “de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles”, que, entre otras muchas cuestiones, prevé un sistema de elección directa de los órganos de gobierno de la metrópolis de Lyon. También la Ley italiana 56/2014, de 7 de abril, de “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”, prevé no solo la elección directa de una parte de los representantes municipales en el máximo órgano de gobierno de dichas entidades (*el consiglio*

40. Aunque centrándose principalmente en el caso del Área Metropolitana de Barcelona, una buena muestra de algunas de dichas propuestas puede encontrarse en Barres y Martí-Costa, *Sistemes electorals en àrees metropolitanes europees*.

41. Tomàs, “Els governs metropolitans d’elecció directa”, 53.

metropolitano), sino también la posibilidad de que los estatutos reguladores de cada una de las ciudades metropolitanas italianas puedan prever la elección ciudadana de su alcalde metropolitano (el *sindaco metropolitano*).

Incluso, podemos encontrar también sistemas de gobierno de carácter mixto, como ocurre con las *combined authorities* inglesas. A pesar de que la legislación inglesa otorga un amplio margen de libertad a las autoridades combinadas para regular y organizar su propio funcionamiento interno, la vigente LDA/2009 prevé, en primer lugar, la existencia de un órgano plenario (*board* o *cabinet*) dotado de legitimidad democrática indirecta, por cuanto está formado por los alcaldes (*leaders*) o, en su caso, por los concejales de las diferentes autoridades locales que la componen (designados libremente por estas). Pero, sobre todo, la LDA/2009 prevé también la existencia de un órgano unipersonal —el alcalde metropolitano (*mayor* o *metro mayor*)—, elegido directamente por los ciudadanos en las elecciones locales y que, sin duda alguna, se configura como el máximo órgano de gobierno y la cara visible de las autoridades combinadas.

Obviamente, más allá de estas u otras propuestas, la reforma del sistema de gobierno de nuestras áreas metropolitanas requiere un estudio más detallado, puesto que se refiere a un elemento nuclear de dichas instituciones. Es más, en nuestra opinión, cualquier iniciativa en este ámbito no debería desarrollarse de manera desconectada de la forma de gobierno de las demás estructuras territoriales existentes en nuestro ordenamiento. Y es que, desde nuestro punto de vista, resultaría ciertamente contradictorio introducir un sistema de elección directa de los representantes municipales en las áreas metropolitanas cuando, como es sabido, otros tipos de entes supramunicipales representativos (como la provincia o la comarca) se siguen dotando de legitimidad democrática indirecta. Siguiendo el mismo razonamiento, resultaría también poco comprensible prever un sistema de elección directa de un hipotético alcalde metropolitano cuando, para el conjunto de municipios españoles, la Ley Orgánica de Régimen Electoral General sigue previendo un sistema de elección indirecta, en el que el alcalde es elegido por los concejales de cada municipio.

4. La dimensión territorial de las áreas metropolitanas

Otro de los aspectos que, como hemos visto, parece condicionar la creación de áreas metropolitanas en nuestro ordenamiento jurídico es la propia indefinición del hecho metropolitano, es decir, del presupuesto fáctico

que justifica su creación. Y es que, como ya sabemos, a diferencia de lo que ocurre con otros tipos de entidades locales de carácter supramunicipal, las áreas metropolitanas solamente pueden constituirse “en grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras” (art. 43.2 LBRL).

Ahora bien, tal y como concluíamos, más allá de estas indicaciones la LBRL no concreta mucho más qué debemos entender como tales. De manera que la decisión sobre la creación de nuevos ámbitos de gobierno metropolitano carece, casi por completo, de elementos jurídicos que permitan orientar al legislador autonómico sobre los supuestos en que es posible —o necesaria— la creación de áreas metropolitanas. Teniendo presente, además, que la legislación de régimen local de las diferentes comunidades autónomas tampoco parece añadir otras previsiones que nos ayuden a identificar mejor los presupuestos aplicativos de esta institución jurídico-administrativa.

Ante esta situación, ¿qué propuestas pueden hacerse, con carácter general y desde el punto de vista del derecho, para contribuir a solucionar este problema?

4.1. La predeterminación normativa del hecho metropolitano

En nuestra opinión, una primera opción pasaría porque los estatutos de autonomía de las diferentes comunidades autónomas —o incluso las leyes autonómicas de régimen local— predeterminaran cuáles son las áreas metropolitanas existentes en sus respectivos territorios; es decir, que la norma institucional básica de cada comunidad autónoma o la norma general que desarrolle la organización territorial identificara legalmente las áreas metropolitanas concretas que existen. Sin perjuicio de que, posteriormente, la creación de cada una de ellas deba remitirse, además, a una ley específica.

Como ya hemos mencionado, a partir de la reforma constitucional de 2001, una solución parecida ha sido adoptada por el ordenamiento jurídico italiano, donde la Ley 56/2014, de 7 de abril, ha procedido a crear directamente diez nuevas ciudades metropolitanas —en concreto, las *città metropolitane* de Turín, Milán, Venecia, Génova, Florencia, Roma Capital,

Bari, Nápoles y Reggio Calabria—. Se ha puesto fin, así, al largo debate acerca de la delimitación del territorio metropolitano en dicho Estado.⁴²

En nuestra opinión, este modo concreto de proceder no resulta completamente desconocido en nuestro propio ordenamiento jurídico, porque encontramos algún supuesto en que la legislación autonómica parece anticipar ya la identificación de una determinada realidad metropolitana. Nos referimos al citado artículo 76 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (en adelante, LALArg), que prevé la existencia de la *entidad metropolitana de Zaragoza*. Ahora bien, más allá de que en el preámbulo de dicha norma se haga referencia genérica al fenómeno metropolitano existente en torno al área de influencia del municipio de Zaragoza, en realidad tampoco predetermina, de forma concreta, el ámbito territorial de esta entidad metropolitana, sino que sigue remitiendo a la ley específica de creación su concreta delimitación geográfica [art. 76.1 a) LALArg].

De todos modos, aunque es cierto que la predeterminación normativa de las áreas metropolitanas existentes en una determinada comunidad autónoma y de su territorio simplificaría su identificación y facilitaría el proceso de creación, puede comportar también algunas consecuencias negativas. En primer lugar, porque si esta predeterminación fuera muy detallada supondría *petrificar* una determinada realidad territorial existente en un momento concreto; por lo tanto, se impediría que la delimitación del territorio metropolitano pudiera adaptarse a los cambios y circunstancias existentes en el futuro. Por el contrario, si fuera demasiado amplia, por referencia solamente a la ciudad (o ciudades) centrales del sistema metropolitano —como sucede en la LALArg— tampoco contribuiría demasiado a la finalidad que se persigue; esto es, la delimitación de los espacios metropolitanos existentes en un determinado territorio.

A su vez, podríamos cuestionarnos la eficacia de dicha previsión porque, excepto cuando la predeterminación normativa de las áreas metropolitanas existentes en una comunidad autónoma encontrara su fundamento en el propio estatuto de autonomía, nada impediría que el legislador autonómico, mediante la ley posterior creadora de una determinada área metropolitana (*lex posterior*), pudiera modificar la identificación de las áreas metropolitanas realizada previamente por la ley autonómica general en materia de régimen local.

42. De Donno, “Verso un nuovo ordine territoriale in Europa”, 125-126, o Vandelli, “Comma 6”, 57-58.

4.2. Hacia una mayor concreción jurídica del hecho metropolitano

Sin perjuicio de las consideraciones anteriores, otra posibilidad que podemos plantearnos pasa por el hecho de que el legislador estatal —o, en su defecto, el legislador autonómico— proceda a una delimitación más precisa de los requisitos fácticos necesarios para la constitución de las áreas metropolitanas. Es decir, que nuestro ordenamiento jurídico, sustituyendo la referencia actual a la existencia “de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales” (art. 43.2 LBRL), concrete con mayor detalle el elemento geográfico-territorial que determina la necesidad de contar con una nueva estructura de gobierno local propia, de carácter supramunicipal.

En nuestra opinión, esta puede ser una tarea que asuma directamente el legislador estatal, al amparo de su competencia exclusiva sobre la regulación de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (*ex* artículo 149.1.18 CE). Como ya hemos apuntado, y de acuerdo con la interpretación del Tribunal Constitucional, dicha competencia permite al legislador básico estatal fijar los elementos constitutivos de todas las administraciones locales existentes en España, en la medida que requieren un tratamiento común o uniforme en todo el Estado.⁴³ Así, aplicando este razonamiento en lo que se refiere a las áreas metropolitanas, la LBRL podría proceder a una definición más precisa de los criterios territoriales o poblacionales necesarios para su creación, al entender que estos son los elementos definitorios específicos —básicos— de este tipo de entidades locales supramunicipales. En todo caso, podría remitirse la aplicación de dichos criterios y la creación de las áreas metropolitanas concretas a lo que acuerden las comunidades autónomas mediante ley.

El problema, como fácilmente puede intuirse, reside en determinar cuáles deben ser estos otros criterios que, de forma objetiva y homogénea, deben permitirnos identificar mejor el hecho metropolitano; es decir, cómo positivizar los diferentes criterios utilizados por la literatura científica para determinar la existencia de verdaderas áreas metropolitanas desde un punto de vista geográfico. Por ejemplo, si nos centramos en requisitos de carácter demográfico, ¿cuál es el umbral a partir del cual debe determinarse legalmente la existencia de un área metropolitana? ¿Sería

43. Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 31/2010, de 28 de junio, FJ. 36 y 37 y FJ 100, o Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 141/2014, de 11 de septiembre, FJ. 8 a).

factible que la LBRL limitara la creación de áreas metropolitanas a territorios que cuenten, como mínimo, con 50.000 habitantes? ¿O deberían ser 500.000 habitantes? Obviamente, cuando hablamos de áreas metropolitanas estamos pensando en territorios con una alta densidad demográfica, pero, como ya hemos mencionado, no existe consenso acerca del tamaño poblacional mínimo que deben reunir los sistemas metropolitanos.

Por otro lado, podría pensarse también en la introducción de criterios legales referidos a la morfología urbana. De hecho, la regulación actual de las áreas metropolitanas ya parece referirse a ellos, por cuanto presupone la existencia de varios municipios independientes, pero entre cuyos núcleos de población —tal y como prevé el artículo 43.2 de la LBRL— se establecen relaciones de carácter funcional. Así, la existencia de un medio urbano en el que coexisten diversas comunidades municipales se ha considerado como un rasgo individualizador de las áreas metropolitanas.⁴⁴ Ahora bien, ¿es estrictamente necesario que exista continuidad territorial entre *todos* los municipios que se agrupan?

Lógicamente, la continuidad territorial entre los municipios que se agrupan siempre es preferible e, incluso, en algunos casos puede resultar imprescindible para garantizar la correcta prestación de determinados servicios metropolitanos —piénsese, por ejemplo, en los servicios de transporte público o de abastecimiento domiciliario de agua potable—. De ahí que algunos autores hayan venido considerando que las áreas metropolitanas deben constituirse entre municipios limítrofes.⁴⁵ Ahora bien, algunos trabajos en el ámbito de la geografía urbana han venido a cuestionar dichas consideraciones, al poner de relieve que, precisamente, uno de los problemas que plantea la definición del hecho metropolitano es que parte del presupuesto irrenunciable de considerar la delimitación final como una mera agregación de términos municipales contiguos; obviando que la contigüidad territorial no debería ser un problema para la identificación de los sistemas metropolitanos, al existir, por ejemplo, la figura de los enclaves municipales.⁴⁶

44. Barrero, *Las áreas metropolitanas*, 55-60, o Martín, *Entes locales complejos*, 234.

45. El Tribunal Constitucional también parece haberse referido, aunque de manera incidental, a este elemento cuando en la Sentencia n.º 51/2004, de 13 de abril, considera el hecho metropolitano como la existencia de un “[...] asentamiento urbano que trasciende, sin solución de continuidad relevante, los límites de diversos términos municipales [...]” (FJ. 4). Martín, *Entes locales complejos*, 236.

46. Selva-Royo, “La cuantificación metropolitana en España”, 216.

Es más, en el ámbito comparado podemos encontrar algún ejemplo en que la ausencia de continuidad territorial entre los entes locales que se agrupan no constituye, *a priori*, un impedimento legal para la constitución de formas de gobierno metropolitano. Estamos pensando, nuevamente, en el caso de las autoridades combinadas inglesas. Aunque es cierto que, inicialmente, el artículo 103.3 de la LDA/2009 sí que exigía que las *combined authorities* se integraran por autoridades locales adyacentes, es decir, por municipios (o condados) vecinos, la reforma de dicha norma producida por la Cities and Local Government Devolution Act de 2016 ha terminado por suprimirlo, de manera que se permite que puedan constituirse autoridades combinadas entre autoridades locales entre las que no haya continuidad territorial.

Ahora bien, en realidad, en el ordenamiento jurídico inglés dicha supresión no obedece tanto a problemas de delimitación del espacio metropolitano como a cuestiones prácticas, puesto que la aplicación de dicha exigencia legal había resultado problemática. En efecto, teniendo en cuenta que las autoridades combinadas se configuran como asociaciones voluntarias de entes locales, la exigencia de continuidad territorial otorgaba, *de facto*, una especie de derecho de veto a determinados municipios situados estratégicamente en el territorio metropolitano.⁴⁷

En definitiva, comoquiera que el debate sobre la delimitación de los sistemas metropolitanos parece hoy en día una cuestión aún controvertida, se nos antoja también complicado que el legislador —ya sea estatal o autonómico— pueda fijar nuevos criterios objetivos y homogéneos que contribuyan realmente a precisar mejor el hecho fáctico o geográfico que sirve de fundamento a la creación de las áreas metropolitanas. En consecuencia, persistirá la indefinición acerca de aquellos elementos constitutivos de esta figura que hacen referencia a su aspecto geográfico, lo cual hace, por lo tanto, no solo más compleja su diferenciación respecto de otros tipos de entidades locales formadas también por la agrupación de municipios (como, por ejemplo, las comarcas), sino que también deja un amplio margen de decisión a las comunidades autónomas para apreciar, o no, su existencia.

47. Por poner un ejemplo, Lowndes y Lemprière nos explican cómo, a diferencia del caso del área metropolitana de Manchester, el proceso de creación de la West Midlands Combined Authority se caracterizó por la desconfianza e, incluso, el conflicto entre sus promotores, con el municipio de Solihull que bloqueaba geográficamente la participación de la ciudad de Coventry en dicha entidad. Lowndes y Lemprière, “Understanding variation in processes of institutional formation”, 235.

5. La dimensión funcional de las áreas metropolitanas

Finalmente, siguiendo los motivos que identificábamos anteriormente, debemos dedicar este último apartado a referirnos a la dimensión funcional de las áreas metropolitanas, al efecto de analizar el papel que estas pueden jugar en nuestro ordenamiento jurídico.

Desde esta perspectiva, creemos que la principal problemática que plantea el marco normativo actual sobre las áreas metropolitanas no reside tanto en la indefinición o vaguedad con que se regulan sus competencias —que, nuevamente, quedan remitidas a las leyes singulares por las que se cree cada una de ellas—, sino, sobre todo, en su similitud o concurrencia con las funciones que pueden desarrollar otros tipos de entidades locales de carácter supramunicipal (como las comarcas o, incluso, las provincias). En efecto, la creación de las áreas metropolitanas choca contra un mapa local plagado de otras estructuras administrativas, algunas de las cuales vienen garantizadas constitucional o estatutariamente y que, además, pueden llevar a cabo funciones parcialmente coincidentes con aquellas que la LBRL atribuye a las áreas metropolitanas.

Desde esta perspectiva, a efectos de evitar la duplicidad y el solapamiento entre todas estas entidades supramunicipales, cualquier reflexión sobre el gobierno del espacio metropolitano debe ir acompañada de un análisis del conjunto de la organización territorial local, al efecto de simplificar y racionalizar las diferentes estructuras administrativas existentes. Y es que, como se ha afirmado de manera muy aguda, “el problema está, como es obvio, en que no hay sitio para todo el mundo”.⁴⁸

5.1. La racionalización de las estructuras administrativas locales

Ciertamente, analizar en estas pocas páginas la reordenación del completo sistema de gobierno supramunicipal es, de buen seguro, un objetivo demasiado ambicioso, por lo que nos limitaremos a esbozar algunas propuestas que podrían conducir a una mejor articulación entre las áreas metropolitanas y los demás niveles de gobierno local de carácter supramunicipal existentes hoy en día en nuestro ordenamiento jurídico.

48. Jiménez, “Las organizaciones supramunicipales en España”, 348.

Relaciones con la provincia

En primer lugar, debemos centrar nuestra atención en analizar las relaciones entre las áreas metropolitanas y las provincias, las cuales, como es conocido, se configuran también como un tipo de entidad local formado por la agrupación de municipios (art. 141.1 CE). En este sentido, lo primero que debe destacarse es que, de acuerdo con la jurisprudencia consolidada de nuestro Tribunal Constitucional —expresada, por ejemplo, la Sentencia n.º 31/2010, de 28 de junio, FJ. 40—, la creación de nuevas formas de gobierno metropolitano no puede suponer la supresión o desaparición de las provincias, por cuanto esta es una entidad asumida y cuya existencia está asegurada por la Constitución (*ex* artículo 137 CE).

En consecuencia, a no ser que, como apuntábamos, se modificara el artículo 137 de la Constitución y las áreas metropolitanas pasaran a considerarse como parte integrante de la organización territorial básica de nuestro Estado, las provincias deberán coexistir con las áreas metropolitanas que pueda constituir el legislador autonómico, sin que los municipios que formen parte de estas puedan quedar fuera de la organización provincial.⁴⁹ Por lo tanto, actualmente en nuestro ordenamiento constitucional no tendría cabida una regulación similar a la prevista en la Ley italiana 56/2014, de 7 de abril, a través de la cual no solo se acordaba la creación de diez nuevas ciudades metropolitanas, sino que se añadía que estas sustituían a las anteriores provincias.

Ahora bien, para evitar la superposición irracional de estructuras administrativas similares y siguiendo los razonamientos expuestos por Francisco Velasco Caballero,⁵⁰ podemos considerar que la garantía constitucional de la existencia de la provincia no impide que la integración de los municipios metropolitanos en las provincias no pueda ser diversa en atención a su inclusión dentro de grandes áreas urbanas. En efecto, podemos entender que, al definir legalmente el alcance de la autonomía provincial, la propia LBRL puede dar entrada al principio de diversidad y prever que, excepcionalmente, los municipios que formen parte de un

49. Para evitar la superposición de estructuras administrativas, podría pensarse también en la posibilidad de que las diputaciones provinciales asumieran directamente la gestión de los espacios metropolitanos existentes en España. Sin embargo, creemos que, para ello, sería preciso una modificación del número y los límites territoriales de las provincias actualmente existentes, para hacerlos coincidir geográficamente con los sistemas metropolitanos existentes. Modificación que, en todo caso y de acuerdo con el artículo 141.1 de la Constitución, requeriría la aprobación de una ley orgánica.

50. Velasco, “Municipios urbanos versus municipios rurales”, 36.

área metropolitana queden al margen de las funciones de asistencia y cooperación provincial.

Podría pensarse que con una regulación de este tipo no se estaría vulnerando la autonomía reconocida constitucionalmente a la provincia, por cuanto no se desapodera por completo a las diputaciones provinciales de las competencias que se les asignan constitucionalmente (*ex* artículo 141.1 CE). Por el contrario, estas no solo podrían seguir ejerciendo con normalidad sus funciones de asistencia y cooperación para el resto de los municipios no metropolitanos, sino que, para asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal (*ex* art. 31.2 LBRL), podrían seguir prestando igualmente todos aquellos servicios de ámbito supramunicipal que no fueran asumidos directamente por el área metropolitana.⁵¹

Por lo tanto, con esta interpretación puede entenderse que el legislador básico estatal estaría simplemente delimitando, de una forma más precisa, el alcance de la autonomía provincial⁵², adaptando el ejercicio de las funciones provinciales a la realidad geográfica del mapa local español, en el que, como hemos venido señalando a lo largo de nuestra exposición, existen grandes áreas urbanas con problemáticas propias que pueden requerir un tratamiento específico.

Relaciones con la comarca

En segundo lugar, si queremos que la articulación organizativa del gobierno metropolitano se fundamente en criterios de racionalización y eficacia, debemos plantearnos también la posible relación de las áreas metropolitanas con las comarcas. Como ya sabemos, y de acuerdo con el artículo 42.2 de la LBRL, estas se configuran como agrupaciones de municipios creadas por el legislador autonómico para atender a la gestión propia de

51. Aunque centrada en el caso de Catalunya, Enric Argullol Murgadas (Argullol, “Las opciones de organización territorial de Cataluña”, 310) había planteado una solución similar, al considerar que el reconocimiento del fenómeno metropolitano en la ciudad de Barcelona permitiría plantearse la división en dos de la provincia de Barcelona, como entidad local en la realidad institucional. Se refiere también a estas ideas José Luis Carro (Carro, “Una reflexión general sobre las áreas metropolitanas”, 24).

52. En este punto, debemos recordar que, de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 41/2016, de 3 de marzo, el legislador básico estatal, al regular la organización y el funcionamiento de los entes locales, puede optar tanto por una amplia autonomía local como por una autonomía más restringida; siempre que, eso sí, respete los márgenes que se derivan de la garantía constitucional prevista en el artículo 137 de la Constitución [F] 3 a)].

los intereses comunes de sus miembros. Así, es habitual que en dichas entidades se reconozcan no solo funciones de asistencia y cooperación a los municipios que agrupan, sino también competencias prestacionales de servicios públicos de carácter supramunicipal.

Por lo tanto, de nuevo, nos encontraríamos ante ámbitos funcionales atribuidos a entidades locales distintas —comarcas y áreas metropolitanas—, pero que pueden ser parcialmente coincidentes. Ahora bien, en nuestra opinión, a diferencia de lo que ocurre con las provincias, la articulación entre las áreas metropolitanas y las comarcas puede resultar más sencilla. Y es que, aunque los estatutos de autonomía de algunas comunidades autónomas consideran el nivel comarcal como uno de los ámbitos territoriales básicos o necesarios de su organización, lo cierto es que estos no regulan de forma detallada su régimen jurídico ni delimitan tampoco de forma expresa un mapa comarcal concreto.⁵³ Por el contrario, estas son tareas que se atribuyen al legislador autonómico ordinario.

Desde esta perspectiva, como ya hemos apuntado, en nuestro ordenamiento jurídico tenemos algunos ejemplos en los que el legislador autonómico ha tomado en consideración el fenómeno metropolitano a la hora de regular la organización comarcal y ha previsto medidas para que, en su caso, la ulterior creación de áreas metropolitanas no suponga la duplicación de niveles administrativos. Nos referimos, por ejemplo, a la disposición adicional decimosexta del Decreto Legislativo aragonés 1/2006, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, en la que se afirma:

En el caso de que por ley de las Cortes de Aragón se cree el Área Metropolitana de Zaragoza con el carácter de entidad local, podrán corresponder a la misma las competencias atribuidas a la comarca respecto de su propio ámbito territorial.

O, en términos parecidos, podemos referirnos también a la Ley catalana 1/2019, de 15 de febrero, de supresión del Consejo Comarcal del Barcelonés, cuyo objetivo, tal y como se explicita en su preámbulo, es simplificar o racionalizar el mapa local de Catalunya. Así, teniendo en cuenta la creación del Área Metropolitana de Barcelona en el año 2010 —en la que se integran todos los municipios situados en la *comarca del Barcelonès*—, la ley

53. Cfr. artículos 81.1 y 83 EAAr o artículos 83.2 y 92 EAC.

procede a “suprimir” dicha comarca, a efectos de evitar la superposición de funciones entre ambas entidades dentro de un mismo ámbito territorial.⁵⁴

5.2. ¿Hacia el establecimiento de nuevas políticas metropolitanas?

Por último, para finalizar nuestra exposición debemos hacer referencia al papel que pueden jugar, hoy en día, las áreas metropolitanas en nuestro ordenamiento jurídico. En este caso, iniciaremos este último apartado con una de las noticias con las que el periódico *La Vanguardia* abrió su edición de 5 de mayo de 2020 y que titulaba “El Área Metropolitana de Barcelona no existe”. Entre otras varias cuestiones, en esta noticia se daba cuenta del escaso protagonismo que, en el ámbito territorial de Barcelona, había venido jugando la administración metropolitana para hacer frente a la situación de crisis sanitaria derivada de la pandemia del COVID-19: se destacaba que, a pesar de agrupar 36 municipios y contar con uno de los principales presupuestos públicos de Catalunya, su actuación durante los últimos meses había sido prácticamente testimonial.

Más allá de la rotundidad del mencionado titular, creemos que esta noticia acierta en poner de relieve otro de los factores que ha venido caracterizando hasta ahora la regulación del fenómeno metropolitano en España y puede servirnos para reflexionar sobre el papel que pueden representar en el futuro las áreas metropolitanas en nuestro ordenamiento jurídico. Nos referimos al hecho de que estas se han venido ocupando principalmente de lo que algunos autores⁵⁵ han venido a denominar *hard policies*, es decir, del

54. En realidad, como indica su nombre, dicha norma legal suprime solamente el órgano de gobierno de la comarca afectada, puesto que el artículo 2 del citado Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Organización Comarcal de Catalunya, prevé que la organización comarcal se extienda al territorio de toda Catalunya, sin que ningún municipio pueda quedar excluido de la organización comarcal. De ahí que la Ley 1/2019, de 5 de febrero, acordara solamente la supresión del Consejo Comarcal del Barcelonés, del órgano de gobierno, pero sin modificar formalmente la división comarcal existente, es decir, sin eliminar propiamente de la comarca del Barcelonés. Con anterioridad, el Proyecto de Ley sobre Gobiernos Locales de Catalunya (BOPC n.º 141, de 9 de septiembre de 2013), que tenía por finalidad la reforma del régimen local en Catalunya, había previsto ya algunas reglas similares. Así, por ejemplo, el artículo 50 de dicho proyecto de ley preveía la posibilidad de que la creación de una determinada área metropolitana pudiera sustituir a los consejos comarcales existentes en su territorio y asumiera sus funciones. De todos modos, a consecuencia de la convocatoria anticipada de elecciones autonómicas, dicho proyecto de ley no fue finalmente aprobado por el Parlamento catalán.

55. Tomàs, *La governabilitat metropolitana a Europa i l'Amèrica del Nord*, 48-49.

ejercicio de competencias relacionadas con el medio físico (como pueden ser el transporte público, la gestión y el tratamiento de los residuos urbanos, o el urbanismo), pero han dejado parcialmente de lado el desarrollo de otras responsabilidades en el ámbito de las *soft policies*, es decir, de aquellas políticas públicas más directamente vinculadas con las personas (como los servicios sociales, la sanidad, la cultura, la seguridad pública o el empleo).

En efecto, si analizamos las escasas experiencias de gobiernos metropolitanos que hemos tenido desde la aprobación de la Constitución, podremos comprobar cómo se han articulado principalmente en torno a las competencias en materia de transporte público, abastecimiento domiciliario de agua potable, gestión de residuos urbanos y planificación urbanística. Por ejemplo, la Entidad Metropolitana para el Saneamiento de Residuos de Valencia o la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos de Valencia —ambas, reguladas por la mencionada Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana— tienen como finalidad principal la prestación de dichos servicios públicos. Por su parte, el artículo 76.1 c) de la LALArg, al regular las competencias de la *non nata* entidad metropolitana de Zaragoza, prevé que su ley de creación específica debe reconocerle competencias planificadoras o prestacionales en relación con, como mínimo, el abastecimiento de agua, la depuración, el tratamiento de residuos y el transporte interurbano.

Incluso en la propia Área Metropolitana de Barcelona, a pesar de que se define legalmente como una entidad local de carácter territorial (art. 1.2 LAMB) y de que, como veremos seguidamente, se le asignan competencias en ámbitos materiales que teóricamente van más allá de las *hard policies*, en la práctica más del 80 % del actual presupuesto de gasto —correspondiente al ejercicio del año 2021— se destina a los ejes materiales que mencionábamos anteriormente.⁵⁶

Ciertamente, el hecho de que el núcleo principal de funciones que asumen las áreas metropolitanas en nuestro ordenamiento jurídico se haya centrado en los sectores materiales mencionados no debe sorprendernos, puesto que se corresponden con algunos de los principales problemas que, tradicionalmente, se generan en las grandes áreas urbanas —tanto en España como en la gran mayoría de los países de nuestro entorno geográfico más cercano.⁵⁷

56. Si sumamos los gastos generales de estructura de la propia AMB, esta cuantía se eleva a más del 85 % de su presupuesto. La información presupuestaria de dicha entidad, detallada por capítulos, puede consultarse en su Portal de Transparencia: <https://www.amb.cat/s/web/amb/govern-metropolita/economia-i-inversions/pressupost.html>.

57. Tomàs, *La governabilitat metropolitana a Europa i l'Amèrica del Nord*, 47-49.

Ahora bien, tal y como nos planteaba la noticia citada, el debate sobre el futuro de las áreas metropolitanas postpandemia debe hacernos plantear también la necesidad de que estas asuman un papel más activo en otras políticas públicas (como las relativas a servicios sociales, seguridad pública o promoción económica) que suponen un impacto muy relevante en la calidad de vida de los ciudadanos y que, hasta ahora, han venido siendo abordadas desde una perspectiva predominantemente municipal. Y es que, ¿tiene sentido que, en los sistemas metropolitanos que se constituyen alrededor de grandes ciudades, las políticas públicas para hacer frente, por ejemplo, a las situaciones de vulnerabilidad o de exclusión social sigan siendo gestionadas individualmente y de forma separada por cada uno de los municipios que las conforman? O, en términos similares, ¿no resultaría más eficiente que, en las grandes áreas urbanas —que, en realidad, constituyen un único continuo urbano—, las políticas públicas en materia de medio ambiente, seguridad o vivienda fueran coordinadas desde un punto de vista metropolitano?

Aunque, como decíamos, esta no ha sido la práctica habitual, creemos que el marco normativo vigente nos permitiría ir un poco más allá de lo que se ha hecho hasta ahora. Por ejemplo, en el caso del Área Metropolitana de Barcelona, uno de los debates actuales se centra en cómo fortalecer el gobierno metropolitano y desplegar nuevas capacidades de actuación. Y es que la Ley 31/2010, de 3 de agosto, no se limita a atribuir al Área Metropolitana funciones en estos ámbitos de actuación “tradicionales”, sino que le reconoce también competencias en otros sectores materiales, tales como el “desarrollo económico y social” (art. 14 G LAMB) —que deben permitir a dicha entidad no solo aprobar un plan estratégico metropolitano, sino también fomentar la actividad económica, promover la ocupación y la creación de empresas en los campos de la industria, el comercio, los servicios y los recursos turísticos— o la “cohesión social y territorial” (art. 14 H LAMB) —que habilitan al gobierno metropolitano para “Promover la implantación de políticas públicas comunes en materia de servicios municipales y de fomento de la cohesión social y territorial, con el fin de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y el equilibrio territorial de los municipios que la integran”.

En nuestra opinión, estas previsiones legales resultan especialmente relevantes porque habilitan al Área Metropolitana de Barcelona para establecer planes y programas de coordinación de los servicios municipales; es decir, para establecer verdaderas políticas públicas comunes, en ámbitos tales como la seguridad, los servicios sociales, la cultura, etc. De tal manera, como se ha afirmado, esta habilitación legal constituye, de hecho,

una verdadera vía para proceder a la *metropolitanización* de determinadas políticas públicas locales.⁵⁸

No obstante, en este punto debemos indicar que estas “nuevas” competencias metropolitanas se centran principalmente en la planificación o coordinación de las políticas públicas, pero no directamente en la regulación de dichas materias o en la prestación de dichos servicios. Desde nuestro punto de vista, y como se ha puesto de relieve en la práctica, ello puede restar eficacia a la actuación metropolitana porque, a la hora de ejecutar determinadas políticas metropolitanas, se requiere siempre la necesaria intervención municipal, mediante la aprobación de las correspondientes normas municipales.⁵⁹ De esta manera, ante una hipotética falta de colaboración municipal en la ejecución de dichas políticas, el margen de actuación del gobierno metropolitano resulta mucho más reducido.

En cualquier caso, debemos tener presente que la ley del Área Metropolitana de Barcelona no se ha limitado a atribuir al gobierno metropolitano estas nuevas funciones, sino que, de nuevo, atendiendo al carácter territorial de dicha entidad (art. 1.2 LAMB), parece haberle reconocido también una cláusula general de competencias. En efecto, el artículo 13.2 de la LAMB prevé que el Área Metropolitana de Barcelona:

[...] puede prestar los servicios y promover las actividades que contribuyen a satisfacer las necesidades y aspiraciones de los municipios que la integran, sin perjuicio de las competencias que corresponden a otras administraciones públicas.⁶⁰

58. Font, “Cap a un govern local metropolità”, 76. Algunas de estas consideraciones podrían ampliarse también al Área Metropolitana de Vigo. A pesar de que, como ya sabemos, esta aún no ha podido constituirse formalmente, la Ley gallega 4/2012, de 12 de abril, le atribuye un conjunto de competencias muy amplio, en sectores como la “promoción económica, el empleo o los servicios sociales” —que le permitirían, por ejemplo, coordinar en el ámbito de su territorio todos los servicios sociales comunitarios, tanto los básicos como los específicos, así como gestionar los servicios sociales especializados que le sean transferidos por la Xunta de Galicia (art. 19 LAMV)— o en materia de “planificación y gestión medioambiental”, además de poder elaborar y coordinar un plan de actuación metropolitano para la protección del medio ambiente, la salud y la biodiversidad, así como una estrategia metropolitana de lucha contra el cambio climático [art. 22 a) y art. 22 b) LAMV].

59. Es el caso, por ejemplo, del establecimiento de la Zona de Bajas Emisiones en el entorno de la ciudad de Barcelona, en la que, a pesar de que la iniciativa en esta materia parte del AMB —a través del Programa Metropolitano de Medidas contra la Contaminación Atmosférica—, la adopción de las medidas concretas que se derivan de este plan ha requerido, necesariamente, la actuación municipal, a través de las correspondientes ordenanzas de circulación o movilidad.

60. De todas formas, incluso sin esta habilitación legal expresa, podríamos entender que esta cláusula general de competencias vendría ya amparada por el ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, más allá de las competencias expresamente previstas por la ley, de acuerdo con dicho precepto, el Área Metropolitana de Barcelona podría ejercer su iniciativa en cualquier materia que no estuviera expresamente atribuida a otra Administración. En otras palabras, este marco normativo permitiría al gobierno metropolitano “descubrir” nuevas competencias —un “derecho a la espontaneidad” en el desarrollo de sus actividades—⁶¹ y, de este modo, ampliar la gama de servicios que presta. Eso sí, con el límite de que dicha actuación, tal y como prevé el artículo 13.2 de la LAMB, sirva para ofrecer una respuesta directa a las necesidades de los municipios metropolitanos y no vulnere las competencias que nuestro ordenamiento jurídico asigna expresamente a otros niveles de gobierno.

6. A modo de conclusiones

Como hemos venido señalando, en el actual contexto de globalización económica, social y cultural las grandes áreas urbanas están llamadas a jugar un papel fundamental. Las grandes ciudades se configuran como núcleos alrededor de los cuales se concentra buena parte de la actividad humana. De ahí que sea preciso dotarlas de aquellos instrumentos jurídico-organizativos que mejor les permitan dar respuesta a los retos comunes que se plantean en su territorio.

Sin embargo, en este punto hemos visto cómo el ordenamiento jurídico español se ha venido colocando en una situación notablemente distinta a la que existe en varios países de nuestro entorno. Y es que, a pesar de la existencia de un mecanismo jurídico específico para el gobierno y la administración de las grandes áreas urbanas —la creación de áreas metropolitanas—, la respuesta al reto metropolitano se ha buscado en la institucionalización de otros mecanismos menos formalizados y con un enfoque principalmente sectorial.

En efecto, el vigente artículo 7.4 de la LBRL permite al conjunto de entidades locales — y, por lo tanto, no solo a municipios y provincias— la capacidad para “ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal [...] y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública”. En la medida que las áreas metropolitanas se definen legalmente como entidades locales [*ex* artículo 3.2 *b*) de la LBRL], estas disponen también de dicha capacidad para ejercer estas otras competencias *impropias*.

61. Font, “Cap a un govern local metropolità”, 75, o Carro, “Una reflexió general sobre les àrees metropolitanas”, 21-22.

Desde nuestro punto de vista, esta diversidad de opciones jurídicas no tiene por qué verse de un modo negativo. En efecto, como nos demuestra el caso del Área Metropolitana de Barcelona —cuya creación no solo ha pasado por diferentes etapas históricas de acuerdos y desacuerdos, sino que ha conocido también distintas fórmulas jurídicas para dar respuesta a su realidad territorial—,⁶² la respuesta al hecho metropolitano puede ser un proceso gradual, en el que se vayan ensayando diferentes mecanismos jurídicos.

Ahora bien, como hemos ido exponiendo a lo largo de nuestro trabajo, entendemos que la invisibilidad a la que, hasta el momento, parecen haber estado sometidas las áreas metropolitanas en España⁶³ no deriva de su incapacidad real para convertirse en un instrumento eficaz de gobierno del territorio metropolitano, sino que, en buena parte, se debe a razones contingentes, ligadas a una insuficiente regulación de esta figura en nuestro ordenamiento jurídico. De ahí que, tal y como hemos hecho en la segunda parte de nuestra exposición, puedan pensarse propuestas de trabajo que permitan mejorar su regulación, evitando incurrir en errores ya cometidos y aprendiendo de las buenas prácticas.

En este sentido, de nuevo, el caso del Área Metropolitana de Barcelona puede servirnos de ejemplo. A pesar de que, como decíamos, su creación ha sido fruto de un procedimiento largo y complejo, finalmente ha conseguido asentarse como una forma estable de gobierno territorial para el espacio metropolitano de Barcelona. Así, hoy en día, lejos de cuestionarse su existencia, se debate tanto sobre la posibilidad de ampliar su ámbito territorial —con la posibilidad de extender sus límites territoriales más allá de los 36 municipios actuales y proyectarse sobre una *región metropolitana* que englobaría 164 municipios y prácticamente cinco millones de habitantes— como, sobre todo, su fortalecimiento —al explorarse, como apuntábamos antes, las capacidades que ofrece su vigente marco normativo para desarrollar nuevas políticas públicas de alcance metropolitano—.⁶⁴

62. Perdigó, “La institucionalización del Área Metropolitana de Barcelona”, 110-120, o García et al., “The Metropolitan Area of Barcelona”, 406-409.

63. Hildenbrand, “El abandono de la cuestión metropolitana en España”, 25.

64. En este sentido, puede verse el documento *Compromís metropolità 2030. Una estratègia per a la ciutat dels 5 milions*, en el que, de forma prospectiva, se identifican ocho grandes retos (o misiones) que deberán ser abordados desde una óptica metropolitana en los próximos años. Entre estos, se incluyen la emergencia ambiental y climática, la garantía de niveles de renda suficientes, la vivienda, la alimentación saludable o la movilidad sostenible y segura. Dicho documento se encuentra disponible en: https://compromismetropolitana.cat/modules/custom/pemb_utils/templates/assets/CM2030_WEB_ALTA.pdf [última consulta: 8 de octubre de 2022].

Bibliografía

- Argullol Murgadas, Enrique. “Las opciones de organización territorial de Cataluña”. *Revista de Estudios de la Vida Local* 223 (1984): 295-314.
- Barrero Rodríguez, M.^a Concepción. “Las competencias de las entidades metropolitanas en el Derecho español”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 140 (1990): 67-93.
- . *Las áreas metropolitanas*. Madrid: Ed. Civitas – Instituto García Oviedo, 1993.
- Barres, Roger, y Marc Martí-Costa, coord. *Sistemes electorals en àrees metropolitanes europees. Aprenentatges per a l'Àrea Metropolitana de Barcelona*. Barcelona: Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB), 2020.
- Beltrán de Felipe, Miguel. “La internacionalización de las ciudades (y del régimen municipal)”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (REALA) 305 (2007): 57-83.
- Briffault, Richard. “The Local Government Boundary Problem in Metropolitan Areas”. *Stanford Law Review* 48 (1996): 1115-1171.
- Carro Fernández-Valmayor, José Luis. “Una reflexión general sobre las áreas metropolitanas”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (REALA) 302 (2006): 9-24.
- Council of Europe. *Overview of metropolitan governance. Paper for the Parliamentary Committee on state building, regional policy and local self-government, Ukraine*. Estrasburg: CELGR/LEX, 2017. Disponible en: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2017/04/CoE-Overview-of-metropolitan-governance-CELGRLEX-201711.pdf> [última consulta: 4 de octubre de 2022].
- De Donno, Marzia. “Verso un nuovo ordine territoriale in Europa: Francia e Italia a confronto”. *Anuario del Gobierno Local* 2014 (2015): 105-150.
- EUROSTAT. *Methodological manual on territorial typologies, Publications Office of the European Union*. Luxemburgo, 2019.
- Feria Toribio, José M.^a. “Los procesos metropolitanos en España. Intensificación estructural y Nuevos desafíos”. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona* 61 (2018): 28-40.
- Font i Llovet, Tomàs. “Cap a un govern local metropolità: el potencial de la Llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona”. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona* 61 (2018): 72-78.
- . “Els governs locals intermedis i la seva projecció metropolitana”. *Revista Catalana de Dret Públic* 57 (2018): 32-50.
- Font i Llovet, Tomàs. “De la autonomía local al poder de las ciudades”. *Istituzioni del Federalismo*, número especial (2019): 115-134.
- Font i Llovet, Tomàs, y Alfredo Galán Galán. “Los retos actuales del gobierno local: repolitización, diversificación e interiorización”. *Anuario del Gobierno Local* 2014 (2015): 11-42.

- Galland, Daniel, y John Harrison. "Conceptualising metropolitan regions: How institutions, policies, spatial imaginaries and planning are influencing metropolitan development". En Karsten Zimmermann, Daniel Galland y John Harrison, ed., *Metropolitan Regions, Planning and Governance*, 1-21. Springer, 2020.
- Gracia Retortillo, Ricard. "Estado, Comunidades Autónomas y entidades locales en la regulación de las grandes áreas urbanas". Ponencia presentada al *X Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP*. Madrid, 2019.
- Gracia Retortillo, Ricard, Marc Vilalta Reixach, y Juan Carlos Covilla Martínez. "The Metropolitan Area of Barcelona: the creation of local metropolitan government". En Ludmila Malikova et al., coord., *Metropolisation, regionalisation and rural intermunicipal cooperation: what impact on local, regional and national governments in Europe?* París: Institute Universitaire Varenne, 2018.
- Heinelt, Hubert, y Daniel Kübler. *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. Londres: Ed. Routledge, 2005.
- Hildenbrand Scheid, Andreas. "El abandono de la cuestión metropolitana en España. La necesidad de dar un nuevo impulso para su replanteamiento". *Revista Iberoamericana de Urbanismo* 13 (2017): 25-46.
- Instituto Nacional de Estadística. *Indicadores Urbanos (Urban Audit)*. Nota de prensa de 23 de mayo de 2022. Disponible en: https://www.ine.es/prensa/ua_2022.pdf [última consulta: 2 de octubre de 2022].
- Jiménez Blanco, Antonio. "Las organizaciones supramunicipales en España: las áreas metropolitanas". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (REALA) 254 (1992): 345-352.
- Jouvé, Bernard, y Christian Lefèvre. "The Organization of government in European Metropolitan Areas". *Urban Public Economics Review* 6 (2006): 91-111.
- Lefèvre, Christian. "Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review". *International Journal of Urban and Regional Research* 22 (1993): 9-25.
- Lowndes, Vivien, y Maximilian Lemprière. "Understanding variation in processes of institutional formation". *Political Studies* 66, n.º 1 (2018): 226-244.
- Martín Mateo, Ramón. *Entes locales complejos*. Madrid: Ed. Trivium, 1987.
- Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. *Áreas urbanas en España 2022*. Madrid, 2022.
- Navarro Gómez, Carmen. "La delimitación y el gobierno del fenómeno metropolitano en España". *Anuario de Derecho Municipal* 2008 2 (2009): 159-183.
- Nello, Oriol. "Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa". En Fco. Javier Monclús, ed., *La ciudad dispersa*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, 1998.
- Ojeda García, Raquel, Erika Jaráiz Gulías, y Nieves Lagares Díez. "Entre la solución y el problema: la gestión de las áreas metropolitanas en España". *Revista de Estudios Políticos* 164 (2014): 151-181.

- Perdigó i Solà, Joan. “La institucionalización del Área Metropolitana de Barcelona: antecedentes y situación actual”. *Anuario del Gobierno Local* 2009 (2010): 109-136.
- Roca Cladera, Josep, Montserrat Moix Bergadà, y Blanca Atrellano Ramos. “El sistema urbano en España”. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* XVI, n.º 396 (2012).
- Rodríguez Álvarez, José Manuel. “La política sobre grandes ciudades y áreas metropolitanas en España o el temor a la diversidad”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (GAPP) 24 (2002): 107-126.
- . “Las áreas metropolitanas en Europa: un análisis causal y tipológico”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (REALA) 298-299 (2005): 229-268.
- Selva-Royo, Juan Ramón. “La cuantificación metropolitana en España. Hacia una definición homogénea de los espacios de gobernanza supramunicipal”. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* 204 (2020): 211-218.
- Tomàs Fornés, Mariona. “Explaining Metropolitan Governance. The Case of Spain”. *Raumforschung und Raumordnung* 75, n.º 3 (2016): 243-252.
- . *La governabilitat metropolitana a Europa i l'Amèrica del Nord*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2009.
- . “Els governs metropolitans d'elecció directa: reflexions per a l'Àrea metropolitana de Barcelona”. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona* 61 (2018): 52-59.
- . *Gobernanza metropolitana: la anomalía española en el contexto europeo*. València: Ed. Tirant lo Blanch, 2022 (en prensa).
- Toscano Gil, Francisco. “Áreas metropolitanas: diversidad jurídica y planificación territorial”. *Revista de Estudios Regionales* 93 (2021): 65-92.
- . *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*. Madrid: Ed. Iustel, 2010.
- Vandelli, Luciano. “Comma 6. Delimitazione del territorio della città metropolitana”. En Luciano Vandelli, dir. *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La Legge DelRio, 7 aprile 2014 n. 56 commentata comma per comma*. Santarcangelo di Romagna: Ed. Maggioli, 2014.
- Velasco Caballero, Francisco. “Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local”. *Anuario de Derecho Municipal* 19 (2020): 21-53.
- Vilalta Reixach, Marc. “Modelos de organización metropolitana: las *combined authorities* inglesas”. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals* 31 (2020): 101-142.
- Zimmermann, Karsten, y Patricia Feiertag. “Return of the metro-model? Governance and planning in metropolitan regions under change. An international comparison of France, Italy and Germany”. *Revista Papers. Regió Metropolitana de Barcelona* 61 (2018): 16-27.

IV

Las técnicas de cooperación en el contexto de la organización comarcal

Concepción Barrero Rodríguez

1. Consideraciones iniciales

Señalaba Font en 2013 que el problema de la planta local no es nuevo: “está planteado desde hace 200 años, desde el mismo inicio del régimen constitucional”.¹ En el tiempo transcurrido desde entonces, lejos de resolverse, quizás se haya agudizado. El debate, concretamente, sobre el nivel supramunicipal de gobierno constituye una de las grandes cuestiones no resueltas de nuestra organización territorial a partir de una planta municipal que no siempre constituye la escala territorial más adecuada para la prestación de determinados servicios. Una afirmación que vale tanto para la España vacía² como para las grandes áreas urbanas de alta densidad poblacional, en las que el término municipal tampoco es, en muchos casos, el ámbito más idóneo para el ejercicio de determinadas competencias.³ Unas

1. Font, “La reforma de la planta local”, 11-12.

2. El *Informe sobre el sector público local a 30 de junio de 2022*, que acompaña el inventario de entes del sector público local del Ministerio de Hacienda y Función Pública, señala que existen en España 8.131 municipios. De ellos, de acuerdo con los datos provisionales a 1 de enero de 2002 del Instituto Nacional de Estadística, 6.820 tienen menos de 5.000 habitantes, 1.379 de los cuales ni siquiera alcanzan los 100. En Cataluña, existen 35, de un total de 947, por debajo de esta cifra, y 743, con menos de 5.000 habitantes.

3. De lo que resultaban ilustrativos, por ejemplo, los datos que ofreció el Tribunal de Cuentas en su *Informe de fiscalización del sector público local* del ejercicio del 2011, acerca de cómo el

áreas cuya ordenación como espacio político y administrativo constituye uno de los retos más importantes a los que se enfrenta nuestro derecho, tan acuciante como el de responder a las necesidades de las extensas zonas despobladas, que en la actualidad acaparan toda la atención. Ya estaban, de hecho, en el punto de mira de la modificación de la LBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local) de 2013 y lo estarán en la anunciada reforma de esta ley, enmarcada en las “Directrices Generales de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico” aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2019.⁴ También las comunidades autónomas han aprobado normas⁵ y trabajan en iniciativas diversas conducentes a la modificación de su régimen local, con particular atención a los problemas derivados de una despoblación que afecta fundamentalmente a las áreas rurales, hasta el punto de que, según datos ofrecidos por la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias), la mitad de los municipios españoles se encuentran en riesgo de extinción.⁶ En Cataluña, concretamente, su Gobierno aprobó el pasado 3 de mayo las memorias preliminares de los anteproyectos de leyes de Gobiernos Locales y del Estatuto de los Municipios Rurales, y se abrió un trámite de consulta

coste del servicio de abastecimiento de agua es “superior a la media” tanto en “los municipios más pequeños”, como “en los de población mayor”.

4. Reforma que aparecía en el Plan Anual Normativo 2020 del Gobierno de España y lo hace, de nuevo, en el de 2022 para, “entre otras finalidades”, introducir un título referido al “Régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación”. Una nota de prensa del INAP de 10 de marzo de este año anunciaba “que el Ejecutivo central aprobará la próxima semana el Anteproyecto que reforma la ley de bases de régimen local”, lo que, sin embargo, no ocurrió, y no se ha hecho, que nos conste, hasta ahora. Carbonell, aun sin conocer su contenido, ha expresado ya sus dudas sobre las novedades que pueda introducir, destacando además, que es discutible que “tengan naturaleza básica y no supongan una intromisión en las competencias de las Comunidades Autónomas”. Carbonell, “¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?”, 58-70.

Según el borrador de anteproyecto de ley al que he tenido acceso, el régimen que se prevé introducir sería aplicable a los municipios de menos de 5.000 habitantes, a los de población inferior a 20.000 que reúnan determinadas condiciones y a los municipios “en riesgo de despoblación”: los de menos de 20.000 habitantes que presenten ciertas características. Desde la perspectiva de la posición de las diputaciones respecto de los municipios rurales, Carbonell ha reflexionado sobre los criterios para la determinación de estos municipios. Carbonell, “Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en municipios rurales”, 87-91.

5. Por ejemplo, las leyes 5/2021, de Impulso Demográfico de Galicia; 2/2021, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, o 3/2022, de Medidas ante el Reto Demográfico y Territorial de Extremadura.

6. Documento de trabajo de su Comisión de Despoblación *Población y despoblación en España 2016*, publicado en 2017.

previo a su redacción, que concluyó el 14 de julio.⁷ Con ellas, se pretende dotar a esta comunidad de un nuevo marco normativo con el que hacer frente a los muchos retos que hoy plantea el gobierno local. Ahora bien, sin perjuicio de lo que pueda resultar de futuras reformas legales, debemos preguntarnos por cómo responde el ordenamiento vigente —y cómo podemos mejorarlo, en su caso— a las necesidades de aquellos territorios en los que el término municipal no constituye la escala más adecuada para la mejor satisfacción de los intereses públicos.

2. Las distintas fórmulas posibles para la satisfacción de los intereses supramunicipales

Nuestro ordenamiento ofrece diversas alternativas en respuesta a las necesidades de una gestión a nivel supramunicipal.

Una primera vía es la representada por la fusión de municipios, que acaparó buena parte del debate político y la atención mediática en los momentos iniciales de elaboración de la LRSAL (Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local), bajo la supuesta premisa de que la norma impondría una fusión obligatoria. La ley, sin embargo, no pasa del establecimiento en el reformado artículo 13 de la LBRL⁸ de algunos requisitos que dificultan la aparición de nuevos municipios y de la previsión de un régimen de fomento de las fusiones voluntarias, que quedan, así, en manos de las propias entidades municipales,⁹ tradicionalmente contrarias, por lo general, a operaciones de esta naturaleza, aunque el actual procedimiento de fusión —del que los medios de comunicación han dado buena cuenta— entre los municipios de Villanueva de la Serena y Don Benito —no, precisamente, por su bajo número de habitantes, sino para crear la tercera ciudad de Extremadura— evidencie que las excepciones confirman la regla. Excepciones al margen, no conviene perder de vista que existen factores que juegan en favor del mantenimiento de los municipios en su condición de elementos representativos y participativos, pieza fundamental de cohesión territorial y social y de preservación del mundo rural, sin que, de otra parte, pueda

7. Memoria que puede consultarse en participa.gencat.cat.

8. Cuya constitucionalidad sería reconocida por la STC 41/2016, de 3 de marzo.

9. El ordenamiento de muchas comunidades autónomas incentiva también estas operaciones de fusión, como es el caso del artículo 20 del TRLMRLC (Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, del Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen local de Cataluña).

considerarse “indiscutida ni indiscutible, la idea de que la fusión de pequeños Municipios sea la solución para reducir costes a nivel municipal y para mejorar la prestación de los servicios públicos locales”,¹⁰ principales argumentos utilizados por los defensores de estas operaciones.

La solución a los problemas que nos ocupan puede canalizarse, de otra parte, a través de la asistencia a los municipios desde una instancia superior. Es el modelo por el que se decanta la LBRL, que, en su artículo 31.1.a), considera la provincia como la instancia encargada de “asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal”. Unos fines que cristalizan en el conjunto de competencias de marcado carácter funcional que el artículo 36.1 atribuye a las diputaciones; en particular, “la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión”, lo que apunta —aunque constituya una cuestión poco tratada— a su innecesariedad o, al menos, al carácter residual de su actuación respecto de aquellos municipios en los que la conveniencia, en su caso, de la participación de un ente supramunicipal no deriva de una insuficiencia basada en razones de índole fundamentalmente económica, sino de la garantía de principios como los de eficacia, eficiencia y coordinación en áreas de gran población.¹¹ Tampoco puede dejar de recordarse —aunque no sea momento para profundizar en ello— el fallido intento de la LRSAL de potenciar las diputaciones como respuesta a los problemas de insuficiencia municipal por la vía de conferirles, según figuraba en las primeras versiones del anteproyecto de ley, la prestación de los servicios básicos de los municipios de menos de 20.000 habitantes cuando no superaran el coste estándar previsto, propuesta luego rebajada —según resulta del reformado artículo 26.2 de la LBRL— a una coordinación que, en la práctica, ha venido a quedar en nada.¹² La necesaria conformidad de los municipios afectados con la prestación supramunicipal

10. Almeida, “La cooperación entre Municipios”, 601-605. En el mismo sentido, Velasco, “Reformas en el régimen local”, 29. Tampoco, como destacara Rebollo, la organización administrativa tiene que estar “solo al servicio de la eficacia y la eficiencia”. También “tiene que dar cabida a la historia, a la pequeña historia incluso”. Rebollo, “La supresión de los pequeños municipios”, 203-204.

11. Sobre el particular, pueden verse las consideraciones de Parejo, “El porvenir a la luz de los condicionantes de la actual coyuntura”, 28.

12. Un análisis de esta disposición puede verse en Barrero, “La prestación de los servicios municipales mínimos en el nuevo artículo 26 de la LBRL”, 21-52, y en Franco, y Zafra, “La controvertida interpretación y aplicación del artículo 26.2 de la Ley de Bases de Régimen Local”, 139-154.

de sus servicios, la complejidad técnica de la norma, las dificultades que presenta su aplicación “directamente proporcional a la relevancia de los servicios implicados” —en términos de la STC 111/2016— y la ausencia de los consensos necesarios en el origen y aprobación de una disposición tan relevante explican un fracaso en el que probablemente tiene también mucho que ver el tratamiento uniforme que la ley dispensa a todos los municipios de menos de 20.000 habitantes, bajo el presupuesto de que todos ellos son ineficientes en la prestación de sus servicios, así como la incapacidad —y quizás falta de voluntad— de muchas diputaciones para asumir el nuevo rol que la ley prevé para ellas.

Debe, además, añadirse que la asistencia y cooperación al municipio puede provenir no solo de las diputaciones, sino también de esas otras entidades supramunicipales creadas por las comunidades autónomas al amparo de lo establecido en los artículos 141.3 y 152.3 de la Constitución: las comarcas y, en menor medida, las áreas metropolitanas, como confirman en Cataluña el TRLOC (Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, del Texto refundido de la Ley de Organización Comarcal) y la LAMB (Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona).¹³ No debe pasar tampoco desapercibido que comarcas y áreas metropolitanas, en su caso, han de compartir necesariamente esta competencia con las diputaciones; en un futuro, con los consejos de veguería,¹⁴ en una duplicidad difícil de superar dado el carácter indisponible de la provincia y que obliga a avanzar normativamente en el diseño de mecanismos de cooperación y coordinación entre una y otra instancia. En cualquier caso, ha de tenerse en cuenta que tanto comarcas como áreas metropolitanas son entidades —de ahí el principio de reserva de ley que rige su creación—¹⁵ concebidas para un proceso de reacomodación del poder en su ámbito territorial que

13. Artículos, respectivamente, 28 y 13.

14. Concebida en el artículo 90 del Estatuto de Autonomía como “el ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local”, el precepto siguiente establece que “tiene naturaleza territorial” y que los consejos de veguería “sustituyen a las diputaciones”. Recurridas estas previsiones, la STC 31/2010, de 19 de julio, mantendrá que esta sustitución respeta la Constitución si se interpreta en el sentido de que la veguería no es una “nueva entidad local, sino la nueva denominación de la provincia de Cataluña”, posibilidad amparada por su artículo 141.2. Pocos días después, se aprobó la Ley 30/2010, de Veguerías, cuya disposición transitoria 1.ª 1.º pospone la constitución de los consejos de veguerías a las modificaciones de la normativa estatal determinadas en la propia ley. Sobre su régimen, pueden verse los estudios de Mir, “La regulación de las veguerías en el nuevo Estatuto de Cataluña”, en particular, 94-101, o Bello, “Las veguerías y las provincias en Cataluña”, 211-236.

15. Artículos 42.3 y 43.3 de la LBRL.

implica a las propias comunidades autónomas, llamadas a otorgarles competencias propias en aquellos ámbitos en los que el nivel supramunicipal sea más adecuado para su ejercicio. Ahora bien, si se opta —como es el caso de Cataluña— por su implantación, es lógico que asuman una función de asistencia y cooperación con los municipios, para la que existen, no obstante, otras entidades como, señaladamente, las mancomunidades. De hecho, la memoria preliminar del Anteproyecto de Ley de Gobiernos Locales sitúa entre “las principales medidas o líneas generales de la iniciativa” en el “ámbito supramunicipal” la necesaria adaptación “entre las veguerías, como nivel básico de organización territorial, y las comarcas, que deben concebirse como ámbito de prestación o gestión común de los servicios municipales”.¹⁶ No es, sin embargo, en estas entidades en las que deseo poner el foco de atención, sino en la respuesta que el derecho ofrece a las carencias y retos de la actual planta local a partir de fórmulas de cooperación entre los propios municipios o entre ellos y otras entidades locales y administraciones, en su caso, de otra naturaleza. No hablamos ya, por tanto, de una cooperación entendida como una competencia expresamente atribuida por la norma a determinados entes —a diputaciones o a comarcas—, sino de la cooperación como principio propio de las relaciones interadministrativas. Una cooperación surgida, por consiguiente, de la libre voluntad de las partes, que deciden actuar conjuntamente “bien para apoyarse en su funcionamiento ordinario, con el objetivo de lograr una gestión eficaz y eficiente de sus recursos, o bien para disciplinar el ejercicio conjunto de sus competencias, con el fin de colaborar en la planificación y ejecución de determinadas actuaciones que pretenden desarrollar para perseguir la realización de concretos objetivos de común interés público, de modo que dichas actuaciones alcancen la mayor eficacia y/o eficiencia posible”.¹⁷

16. Su apuesta por la entidad comarcal queda también patente en su declaración de que la comarca “se convertiría en el principal ente de gestión común de servicios municipal” o en su afirmación de que “las comarcas pueden tener un papel decisivo, pues es una oportunidad para situar en este nivel local la solución del ejercicio común de los servicios municipales que permita garantizar su sostenibilidad y prestación de acuerdo con unos estándares mínimos de calidad”.

17. Almeida, “La cooperación entre Municipios”, 609.

3. Las técnicas fundadas en la cooperación entre administraciones

Prescindo —existe sobre ello una amplia bibliografía— de la exposición del propio concepto de cooperación y de su régimen jurídico en el ordenamiento estatal básico y en el derecho autonómico para, a partir de la diferenciación existente entre la cooperación que no implica la creación de una persona jurídica y esa otra que se caracteriza justamente por la aparición de un nuevo ente —lo que es lo mismo: entre “instrumentos de cooperación territorial” y “entidades de cooperación territorial”—,¹⁸ detenerme en el valor de unos y otras en esa respuesta diversa a los problemas locales que la propia realidad demanda.

3.1. La cooperación funcional. En particular, los convenios interadministrativos

Dejando al margen la cooperación desarrollada por las diputaciones a través de los planes provinciales de obras y servicios,¹⁹ centraré mi atención en los convenios que, como la experiencia demuestra, constituyen un excelente instrumento al servicio —como expresa el artículo 57.1 de la LBRL— de una cooperación entre la Administración local y las administraciones estatal y autonómicas, tanto “en servicios locales como en asuntos de interés común”. Cabe notar que el precepto se limita a facultar a las entidades locales para suscribir voluntariamente convenios, con la única limitación, introducida en la reforma legal de 2003, de que contribuyan a “mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”. La LBRL renuncia, sin embargo, al establecimiento de un régimen propio para estos convenios, pues remite, en ese mismo precepto, a “los términos previstos en las leyes”. Una remisión que hoy ha de entenderse realizada a la LRJSP (Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), que en el capítulo VI de su título

18. En términos del artículo 62 de la LAULA (Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía).

19. Regulados en el artículo 36.2 de la LBRL y en el ordenamiento autonómico. Sobre este régimen, puede verse Fernández-Figueroa, y Montoya, *Los planes provinciales como instrumentos jurídicos necesarios en la cooperación municipal y para el ejercicio de competencias propias de las diputaciones*.

preliminar contiene una regulación básica de los convenios,²⁰ que el artículo 47 define como “los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común”. Este mismo precepto y los que le siguen determinan los tipos de convenios posibles, sus requisitos de validez y eficacia, contenido, trámites preceptivos para su suscripción “sin perjuicio de las especialidades que la legislación autonómica pueda prever”, y las causas y efectos de su extinción. Esta regulación debe ser completada con la establecida, en su caso, en el ordenamiento autonómico, en leyes como la LAULA²¹ o, en Cataluña, en su Ley 26/2010, de Régimen Jurídico y de Procedimiento de las Administraciones Públicas,²² y en el TRLMRLC y el ROASC (Decreto 179/1995, de 13 de junio, del Reglamento de Obras, Actividades y Servicios de los Entes Locales).²³ No podemos profundizar en los detalles de esta normativa: es suficiente con destacar que reconoce, a través de un procedimiento sencillo, la posible celebración de convenios para —como expresa el artículo 303.1 del ROASC— una “cooperación consensuada” entre las propias entidades locales o entre ellas y otras administraciones públicas, excepcionalmente con personas privadas, bajo un régimen caracterizado por su amplia disponibilidad para las partes, tanto en la delimitación de sus propios fines como en la fijación de los compromisos que asumen. Aunque su objeto puede ser muy variado, es usual que la normativa que específicamente regula los convenios locales los conciba como un instrumento —en términos de ese mismo precepto— para “la prestación de servicios o para el desarrollo de las competencias legalmente atribuidas a ellas, en cuya satisfacción tengan un interés común” o, como señala de forma más desarrollada el artículo 83.1 de la LAULA, para “ejecutar puntualmente obras o servicios de la competencia de una de las partes, compartir las sedes, locales o edificios que sean precisos para el desarrollo de las competencias concurrentes o propias, ceder y aceptar la cesión de uso de bienes patrimoniales, desarrollar actividades de carácter prestacional y adoptar las medidas oportunas para alcanzar cualquier otra finalidad de contenido análogo a las anteriores”. No obstante, no faltan leyes más restrictivas, como es el caso de la Ley 7/1999, de Administración

20. Disposición final decimocuarta.

21. Artículo 83.

22. Capítulo II del título IX.

23. Artículo 150 del texto legal y capítulo I del título VII de la disposición reglamentaria.

Local de Aragón, que los limita a la “puesta en común de medios materiales, personales y financieros con el fin de mejorar la eficacia en el ejercicio de sus competencias”.²⁴ La utilización de esta figura es habitual e intensa. En el Registro de Convenios de Colaboración y Cooperación, dependiente del Departamento de la Presidencia catalán, aparecen 2.772 convenios celebrados entre la Administración autonómica y entidades locales y la del Valle de Arán, y 16.280 suscritos entre las propias entidades locales.²⁵ Unas cifras verdaderamente inabarcables, pero suficientemente significativas de la importancia de la figura para la articulación de la cooperación entre las entidades locales y entre ellas y la Administración de la Generalidad para la consecución de los fines más diversos. La propia sistematización de materias que ofrece el registro permite comprobar su amplia presencia en ámbitos como la cultura, los servicios sociales, el desarrollo rural y sostenible, la celebración de ferias y congresos, la política territorial y urbanística, el transporte y la movilidad, o la salud y adopción de medidas frente a la covid-19. Dado el objeto de nuestro estudio, interesa destacar aquellos que tienen por finalidad diversas actuaciones relacionadas con servicios municipales, especialmente con el abastecimiento de agua, aunque en ningún caso que hayamos encontrado su objeto sea la prestación del servicio domiciliario de agua potable.²⁶ Tampoco son excepcionales, de otra parte, los convenios suscritos entre las entidades locales y el Estado. El Ministerio de Política Territorial, en este caso, informa en su página web de que “una parte muy significativa de los convenios suscritos tienen la consideración de *convenios de suscripción generalizada*, ya que han sido firmados con un número relevante de entidades locales y responden a políticas generales a desarrollar en colaboración con la Administración local en todo o la mayor parte del territorio”. Igualmente, manifiesta que un buen número de ellos contienen “compromisos financieros a cargo del Estado, por lo que en la práctica son utilizados por el Gobierno para impulsar políticas y actuaciones concretas que deben llevar a cabo las entidades locales, incluso con frecuencia mediante subvenciones nominativas” y destaca, finalmente, “los convenios de cooperación suscritos con

24. Artículo 164.

25. En consulta efectuada el 12 de septiembre de 2022.

26. En este ámbito, aparecen varios convenios para la ejecución de diferentes infraestructuras entre la Agencia Catalana del Agua y el Consorcio de Aguas Costa Brava o entre este consorcio y diferentes municipios no pertenecientes a esta entidad, para la prestación temporal del servicio de saneamiento o la construcción de una red básica común de abastecimiento en alta.

la finalidad de articular las competencias estatales y locales en un mismo espacio territorial, sobre todo en el ámbito de las infraestructuras viarias”, los existentes “en el ámbito catastral, así como los que tiene como objetivo favorecer el emprendimiento y la innovación económica y social de las entidades locales”. Aunque resulta difícil extraer conclusiones de una realidad tan rica como la someramente descrita, el análisis efectuado permite apreciar la extraordinaria utilización por los municipios y otras entidades locales de esta figura para satisfacer fines muy diversos en ámbitos en los que sus competencias concurren con la autonómica y, en menor medida, con la estatal, o para garantizar la prestación de servicios, normalmente municipales, mediante la creación o mejora de sus infraestructuras o la utilización en común de determinados recursos. No es habitual, sin embargo, que su objeto sea la propia prestación del servicio a la que, por lo general, suele vincularse la creación de una nueva entidad, aun cuando esa posibilidad cuente con reconocimiento normativo²⁷ y sus bondades en este sentido hayan sido ponderadas por la doctrina.²⁸

Cabe añadir que en el ordenamiento autonómico han aparecido otras figuras al servicio de una cooperación que se desarrolla al margen de la constitución de una nueva persona jurídica, aun cuando puedan suponer la creación de una estructura administrativa más o menos compleja. Es el caso, en el derecho de Cataluña, de las comunidades de municipios creadas por la Ley 21/2002, de 5 de julio, y hoy reguladas en el TRLMRLC “para gestionar y ejecutar tareas y funciones comunes”,²⁹ o, en el ordenamiento andaluz, de las “redes de cooperación” que las diputaciones, además, podrán promover para “garantizar el ejercicio de competencias municipa-

27. Así, el artículo 303.1 del ROASC define los convenios como “una relación de cooperación consensuada” para “la prestación de servicios”, y la Ley 5/1997, de Administración Local de Galicia, “para la más eficaz gestión y prestación de servicios de su competencia” (artículo 198.1). “Ejecutar puntualmente obras o servicios de la competencia de una de las partes” es la fórmula escogida por otras leyes, como la LAULA (83.1) o la Ley 8/2010, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana (artículo 51).

28. Así, por Almeida, “La cooperación entre Municipios”, 615-616, o por Martínez, “Diez tesis sobre organización territorial”, 570, que considera que “deberían potenciarse”.

29. Artículo 123, que aclara que “no tienen personalidad jurídica”. El propio preámbulo de la ley de 2002 justifica su creación en el deseo de “dotar de más instrumentos a los municipios, sobre todo los pequeños y medianos, y para facilitarles la gestión y ejecución de tareas comunes”. Una exposición de su régimen jurídico puede encontrarse en Galán, “La creación de la figura de la ‘comunidad de municipios’ por la Ley catalana 21/2002, de 5 de julio”, 1-5.

les”.³⁰ Estamos ante una figura extraordinariamente abierta³¹ y con una regulación más que discutible y que suscita numerosas dudas interpretativas, ya expuestas por Carbonell, que, certeramente, advierte de que “la ley recoge un concepto de *redes de cooperación territorial* ajeno al derecho y no acierta a reconvertirlo en una noción jurídica”.³² Tampoco cabe descartar otras posibles “modalidades de cooperación” que no impliquen la creación de un nuevo ente, como reconoce, por ejemplo, la LAULA en su artículo 62.3.c).³³

3.2. La cooperación orgánica: las mancomunidades de municipios y los consorcios

Nos ocupamos, seguidamente, de la cooperación orgánica, entendiendo por tal aquella que implica la constitución de un nuevo ente. Es un modelo en el que las opciones posibles son diversas, en función de la naturaleza, pública o privada, del ente creado. Mi atención se circunscribe a los primeros: las mancomunidades de municipios y los consorcios.

Las mancomunidades de municipios

Las mancomunidades de municipios cuentan con una gran tradición e implantación en todo el territorio del Estado. Su capacidad de respuesta a numerosas necesidades a partir del acuerdo municipal y un procedimiento de constitución relativamente fácil las han convertido en “uno de los instrumentos capitales del asociacionismo municipal en la prestación de obras y servicios”.³⁴ De acuerdo con los datos ofrecidos por el *Informe*

30. Artículo 14 de la LAULA.

31. Así resulta, en efecto, de lo dispuesto en el artículo 84 de la LAULA en cuanto a los sujetos participantes, su ámbito, los fines que les son propios, el procedimiento de constitución o el régimen jurídico al que han de sujetarse. Tampoco determina, de otra parte, en qué se traduce ese “nivel básico y preferente” que confiere a las “redes de ciudades”.

32. Carbonell, “La cooperación intermunicipal en la realización de las obras y los servicios locales”, 92.

33. Autores como Almeida se han referido, entre esas otras fórmulas posibles, a la encomienda de gestión de actividades y servicios a las entidades locales y de estas entre sí. Almeida, “La cooperación entre Municipios”, 616-618.

34. Bassols, “La racionalización de la Administración local en el marco de la sostenibilidad financiera”, 34.

sobre el sector público local a 30 de junio de 2022, elaborado por la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local,³⁵ existen en España 957 mancomunidades, 79 en Cataluña —30 en Barcelona, 23 en Girona, 13 en Lleida y 13 en Tarragona—, según los datos que figuran en ese inventario.³⁶ Interesa observar la extraordinaria diversidad y riqueza de los fines a los que sirven, consecuencia de un interesante proceso de expansión desarrollado a partir de lo dispuesto con carácter básico por el artículo 44.1 de la LBRL, que reconoce a los “municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia”. Aunque el precepto —en conexión, además, con una importante tradición normativa— prevé la entidad para la ejecución de obras o la prestación de servicios determinados de competencia municipal, bajo su vigencia hemos asistido —en una opción recogida más tarde en algunas leyes autonómicas— a una ampliación y diversificación del objeto propio de las mancomunidades.³⁷ De esta forma, junto a aquellas que asumen la ejecución en común de obras o la prestación de servicios municipales, la mancomunidad “tradicional” —en la calificación que le otorgara en 1994 el Ministerio para las Administraciones Públicas—, se va a consolidar la identificada por este ministerio como “evolucionada”, la abierta a “una pluralidad de fines que irán abordándose sucesivamente y que, más bien, constituye un programa de futuras realizaciones en el que se pone de manifiesto una voluntad política de declinar competencias municipales para ir configurando, a través de la asociación voluntaria, un nuevo ente local supramunicipal que asuma no solo la prestación de los servicios municipales mínimos u obligatorios, sino también competencias vinculadas, en último término, al desarrollo económico y social del territorio”.³⁸ Una realidad ampliamente extendida por todo el territorio del Estado y claramente presente en Cataluña,³⁹ en donde —a pesar de que el

35. Disponible en www.hacienda-gob.es.

36. En consulta efectuada el 6 de septiembre de 2022.

37. Que analicé en Barrero, “Los conceptos de Mancomunidades y Consorcios”, 86-96, y “Las mancomunidades en la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local”, 2093-2096.

38. Ministerio para las Administraciones Públicas, *Las mancomunidades intermunicipales en el régimen local español*, 19-20.

39. Riera et al., en “Las mancomunidades en España”, 161-176, exponen, con referencia al año 2005, los objetivos de las mancomunidades, que confirman la apertura de la entidad a la consecución de fines amplios y diversos. Respecto de Cataluña, puede verse el estudio, en este caso de 2006, de Vilalta, y Gracia, *La gestió mancomunada de serveis públics en l'àmbit supramunicipal a Catalunya*, 80-85.

artículo 115.1 de su TRLMRLC define a esta entidad como la surgida “para establecer, gestionar o ejecutar en común obras y servicios determinados de su competencia”—⁴⁰ es fácil encontrar, junto a las exclusivamente adscritas a la prestación de servicios municipales,⁴¹ otras mancomunidades que, muchas veces en concurrencia con este objeto, asumen otros fines, como el fomento del deporte⁴² o “la asistencia y protección de las personas con discapacidad intelectual”.⁴³ Unos fines delimitados, por lo general, en términos absolutamente amplios y genéricos, como ocurre cuando se le asigna “la conservación y protección del medio ambiente”,⁴⁴ el “fomento del turismo”,⁴⁵ “educación y sanidad”,⁴⁶ el “bienestar social”,⁴⁷ la “promoción de todo tipo de actividades económicas y fomento del empleo”⁴⁸ e, incluso, alguno que es discutible que la entidad pueda asumir, como es el caso del transporte interurbano de viajeros;⁴⁹ unos fines que parecen incumplir la determinación que los artículos 44.1 de la LBRL y 115.1 del TRLMRLC exigen en la obra o servicio objeto de ejecución o prestación mancomunada. Cabe preguntarse si esta falta de concreción en la delimitación de sus contenidos no contribuye a la confusión existente en el nivel local supramunicipal, en el que no termina de saberse con certeza cuál es la

40. Norma que, frente a lo dispuesto en la estatal, añade: “En concreto, pueden constituirse mancomunidades, entre otras, en materia urbanística, de aguas, de saneamiento, de transporte y de gestión de residuos”.

41. Según datos extraídos del Registro de Entidades Locales, los servicios de abastecimiento de aguas y de recogida y eliminación de residuos urbanos son los que, con más frecuencia, se prestan de manera conjunta en Cataluña.

42. Como son los casos de la Mancomunitat de l'Alta Segarra o la Mancomunitat Taula del Sénia.

43. Cometido de la Mancomunitat TEGAR del Garraf.

44. Así, a la Mancomunitat de l'Alt Maresme per a la Gestió de Residus Sòlids Urbans i del Medi Ambient.

45. Cometido, entre otros, de la Mancomunitat Intermunicipal Voluntària ‘Les Guilleries’. O, como en el caso de la Mancomunitat de Municipis de Palamós, Calonge i Val-Llòbrega, la “promoción e información turística”.

46. Mancomunitat Intermunicipal de la Beguda Alta. La “sanidad” aparece también en el objeto propio de la Mancomunitat Intermunicipal de la Vall de Camprodon. La “enseñanza”, en el de la Mancomunitat Intermunicipal Voluntària “Les Guilleries”.

47. Mancomunitat Intermunicipal de Serveis Anoia de Ponent.

48. Fin atribuido a la Mancomunitat Intermunicipal de la Conca d'Òdena. O, en el caso de la Intermunicipal de la Vall de Camprodon, el “fomento y defensa de los intereses económicos de la comarca”, y el “fomento y promoción de los municipios asociados” en la Intermunicipal del Priorat d'Escaladei D. O.

49. Cometido propio, entre otros, de la Mancomunitat Intermunicipal de la Conca d'Òdena.

función con la que deben cumplir las distintas entidades que lo integran. Más adelante volveremos sobre ello.

Esta mancomunidad evolucionada, abierta a la consecución —a medio y largo plazo— de fines diversos, vinculados en último término al desarrollo económico y social del territorio terminará contando con el respaldo de numerosas leyes autonómicas —no puede olvidarse que estamos ante entidades “con un fuerte grado de interiorización autonómica”, como afirmara la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre—, que la van a reconocer bajo calificativos diversos: mancomunidades “integrales”, de “interés comarcal”, “comunitario” o “general”.⁵⁰ Aunque sus definiciones y regulación varían, se trata, en todos los casos, de mancomunidades concebidas como cauce para una cooperación destinada a la satisfacción de objetivos muy diversos, que trascienden de la mera prestación de servicios municipales para extenderse a ámbitos como la ordenación del territorio, el urbanismo, la vivienda, el medio ambiente, los servicios sociales o la promoción del empleo, en los que la competencia municipal concurre con la de otras instancias, fundamentalmente la autonómica. La “mancomunidad integrada”, regulada en la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores de Extremadura, representó, antes de la promulgación de la LRSAL, una de las expresiones más acabadas de este nuevo modelo de entidad. Esa calificación, en la redacción originaria de la norma, derivaba del cumplimiento por su parte de una serie de requisitos. Entre ellos: que los municipios que la integren compartan “una identidad cultural, geográfica, económica o histórica sustancialmente común y homogénea”; que sus estatutos expresen que “asumen entre sus fines la gestión mancomunada de ejecución de obras y prestación de servicios comunes adecuados para los intereses supramunicipales de su territorio y el fomento de su desarrollo local”, y que presten servicios “en el número de áreas no inferior a cinco que se determine reglamentariamente” de entre las que la propia ley fija; entre otras: sostenibilidad medioambiental, policía, sanidad, educación, deportes, infraestructuras, urbanismo, vivienda, ordenación del territorio o desarrollo local.⁵¹ Sobre las mancomunidades de este tipo se proyecta, en un intento fallido de eliminarlas, la reforma del régimen local de 2013.

50. Leyes, respectivamente, 17/2010, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores de Extremadura (artículos 19-22, 7/1999, de Administración Local de Aragón (artículo 86), y 1/1998, de Régimen Local, y 7/2013, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio (artículo 32, en ambas normas), de Castilla y León.

51. Artículo 19.

Las primeras versiones del Anteproyecto de LRSAL optaban, sencillamente, por la disolución de todas aquellas entidades “cuya sostenibilidad financiera no estuviera asegurada”,⁵² en una previsión que —como expresara algún autor— venía precisamente a certificar el fracaso de un modelo de asociacionismo municipal que “se ha visto trabado por la asunción de competencias que superaban con creces la finalidad para la que se crearon estos entes locales, cuyo objetivo no era reasignar los cometidos de las diputaciones ni de las comunidades autónomas” y que ha terminado “comprometiendo su eficacia” en su actuación en pequeños municipios “con graves dificultades para hacer frente al ejercicio de sus competencias”.⁵³ Esa propuesta de regulación suscitaba diversas dudas, advertidas por el propio Consejo de Estado en su Dictamen 567/2013, de 26 de junio. Sus reparos y la fuerte contestación generada en el ámbito —entre otros, de las entidades afectadas— explican, probablemente, el abandono de esas previsiones iniciales y el mantenimiento por el proyecto de LRSAL del régimen de las mancomunidades previsto en la ley de 1985. Ahora bien, el Congreso de los Diputados introducirá una disposición transitoria, la undécima,⁵⁴ que —con justificación en la necesidad de “concretar el objeto de las mancomunidades”— les impone la adaptación de sus estatutos a lo dispuesto en el artículo 44 de la LBRL “en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley”; en caso contrario, había que proceder a su disolución.

52. La disposición adicional 6.^a del anteproyecto, en su redacción de julio de 2011 establecía que los servicios mínimos prestados por las mancomunidades serían sometidos a evaluación, de acuerdo con el coste estándar que, según lo establecido entonces en el artículo 26.3, el Gobierno debía regular mediante real decreto. Si de esa evaluación resultaba “la inadecuación de la prestación”, el servicio sería asumido por la diputación. Esta previsión se desarrolla en la versión del anteproyecto de febrero siguiente, que en su disposición transitoria 4.^a, bajo el título de “Disolución de las mancomunidades de municipios”, las obligaba, a la entrada en vigor de la Ley, “a presentar sus cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma” para “la evaluación inmediata de los servicios prestados a coste estándar”. El incumplimiento de esta obligación se sancionaba con su disolución y los municipios quedaban subrogados “en todos sus derechos y obligaciones”. También había de disolverse, según establecía la disposición adicional 7.^a, “cuando de la evaluación de los servicios prestados” resultara “la inadecuación de la prestación del servicio en el ámbito de la mancomunidad”.

53. Zamora, “La reestructuración de la planta del gobierno local y las mancomunidades de municipios”, 148-149.

54. Consecuencia de la aceptación de una enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Popular (enmienda número 42, *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, X legislatura, serie A, n.º 58.2, de 30 de octubre de 2013).

Aunque la disposición no es lo suficientemente precisa, esa adaptación se traduce, como desarrollé en un trabajo anterior,⁵⁵ en la adecuación de su objeto a “la realización de obras y la prestación de los servicios públicos recogidos en los artículos 25 y 26 de la Ley”, con la consiguiente eliminación de esas mancomunidades de fines abiertos, vinculados, en definitiva, al desarrollo económico y social del territorio. Que ese era el objetivo pretendido —sobre el que la doctrina no duda—⁵⁶ lo confirman, entre otros datos, la nota explicativa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre la aplicación de la Ley de 4 de marzo de 2014,⁵⁷ o una circular de la FEMP sobre “Las mancomunidades tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013”.⁵⁸ Y lo confirma —hecho extraordinariamente significativo— la comunidad extremeña que en su Decreto Ley 3/2014, de 10 de junio, que modifica su ley de mancomunidades expresando en su preámbulo que “la reforma llevaba a cabo por la norma estatal” supone que las mancomunidades solo pueden “desempeñar las competencias y servicios enumerados en los artículos 25 y 26 de la LBRL” en favor de los municipios, por lo que se hace preciso modificar la ley en lo que respecta a la obligación de las mancomunidades integrales “de asumir determinados fines y servicios que van más allá de las competencias identificadas como propias” en esos preceptos. De esta forma, elimina la previsión que exigía para obtener esa calificación de que la entidad asumiera “la gestión mancomunada de ejecución de obras y prestación de servicios comunes adecuados para los intereses supramunicipales de su territorio y el fomento de su desarrollo local” y reduce, de cinco a tres, las áreas en las que ha de intervenir. Además, dichas áreas se modifican, al desaparecer, por ejemplo, la sanidad, la educación, la sostenibilidad ambiental o la ordenación del territorio, mientras que se introducen otras en su lugar, como el abastecimiento domiciliario de agua potable, la infraestructura viaria o

55. Barrero, “Las mancomunidades en la Ley 27/2013”, 2100-2102.

56. En tal sentido, Villar, “Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, 2434, o Mellado, *Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre*, 141.

57. Que explicita que las mancomunidades han de revisar su “objeto y competencias”, que habrán de limitarse “a la realización de obras y prestación de servicios públicos necesarios para que los municipios puedan ejercer las competencias y servicios de los artículos 25 y 26 de la LBRL”, excluyendo todas “aquellas actividades y/o servicios que no se ajusten a esa limitación”.

58. Concretamente, de su Dirección General de Servicios Jurídicos y Coordinación Territorial, que manifiesta que “aquellas mancomunidades cuyo objeto no sea una competencia propia del artículo 25.2 o un servicio del artículo 26, ambos de la LBRL, deberán disolverse, o ajustar su objeto social a sus competencias o servicios propios”.

la prevención y extinción de incendios, en un reconocimiento claro de la vinculación de la mancomunidad con las obras y servicios de titularidad municipal.

Ahora bien, la mayoría de las comunidades autónomas van a tomar, sin embargo, decisiones en disposiciones dictadas para la aplicación de la LRSAL o, incluso, en circulares o simples comunicados internos, que conducen sencillamente a la inaplicación de la disposición transitoria undécima y, por consiguiente, a la desactivación de la reforma. Lo hacen —no podemos entrar en su desarrollo—⁵⁹ bajo la premisa de que las competencias de los municipios no son solo las establecidas en los artículos 25 y 26 de la LBRL, sino también las fijadas por el ordenamiento autonómico. De esta forma, aquellas mancomunidades que dispongan de competencias a su amparo no tendrán que adaptarse, aun cuando estas no figuren en la ley estatal, toda vez, además —interpretación avalada posteriormente por la STC 41/2016, de 3 de marzo—, que el artículo 25.2 reformado no ha pasado a establecer un listado cerrado de materias de competencia local no susceptible de ampliación por el ordenamiento autonómico. Esta misma sentencia desestima las objeciones de inconstitucionalidad formuladas contra la propia disposición transitoria undécima por la Asamblea de Extremadura.⁶⁰ No obstante, cuando se dicta la sentencia, su contenido había quedado ya prácticamente desactivado. Acontecimientos normativos posteriores consolidarán, además, la mancomunidad evolucionada.

Especialmente significativa resulta la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de Mancomunidades de Valencia, que —en la que constituye una importante novedad en nuestro ordenamiento— las define en su artículo 2.2 como “entidades locales territoriales” para potenciar “un desarrollo social y económico sostenible, equilibrado e igualitario de estos municipios y sus respectivos territorios”. La ley —en una regulación confirmada en casi todos sus extremos por la STC 105/2019, de 19 de septiembre—⁶¹ crea

59. Véase Barrero, “Las mancomunidades en la Ley 27/2013”, 2102-2107.

60. El Tribunal entiende que esta disposición, “con independencia de su virtualidad real, se presenta como una directriz básica que pretende evitar la proliferación de mancomunidades y los riesgos que se entiende que ello supone para los principios de eficacia (art. 103.1 CE), eficiencia en el gasto público (art. 31.2 CE) y estabilidad financiera (art. 135 CE). El examen de los arts. 25 y 26 de la LBRL permite afirmar que los ámbitos en los que los ayuntamientos pueden mancomunarse son suficientemente amplios y que el legislador autonómico conserva dentro de ellos (en particular, en los descritos en el art. 25.2 LBRL que pueden reconducirse a sus atribuciones estatutarias) la competencia para conferir y regular las competencias propias municipales” (F.J. 8.b).

61. La sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto frente a la ley por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados.

la mancomunidad de “ámbito comarcal”, cuya declaración compete a la administración autonómica, siempre y cuando la entidad reúna los requisitos legalmente establecidos. Entre ellos, la asunción en sus estatutos de la “gestión mancomunada de ejecución de obras y prestación de servicios comunes adecuados para los intereses supramunicipales de su territorio y el fomento de su desarrollo local”. Se trata de una previsión coincidente con la inicialmente prevista en la ley extremeña de mancomunidades, hasta que el Decreto Ley 3/2014 la derogó al entenderla contraria a la LRSAL. El calificativo de mancomunidad “comarcal” exige, además, que la entidad gestione “actividades y servicios públicos por lo menos a la mitad de los municipios asociados y que, en conjunto, sumen más de la cuarta parte de la población total”. La ley dispone un amplio elenco de materias en las que podrá proyectarse su actuación; entre otras: sostenibilidad medioambiental, seguridad, sanidad, educación, ordenación del territorio, urbanismo, vivienda o infraestructuras. A diferencia de la norma extremeña —en la que está claramente inspirada—, no exige, sin embargo, su participación en un número mínimo de áreas de actuación, criterio quizás más acertado, en la medida en que permite a la entidad adecuarse mejor a las necesidades de cada territorio, como, de hecho, entendió el Consejo Consultivo de la Comunidad en su Dictamen 259/2017, de 12 de abril, al anteproyecto.⁶² Interesa destacar también la apuesta de la ley, expresada en su preámbulo, de convertir esta mancomunidad en “estructura asociativa estable y sólida para la mejora de los servicios ofrecidos a los ciudadanos y de su participación en los asuntos públicos” y “referencia básica para la implementación de las políticas y servicios del resto de administraciones públicas de la Comunitat Valenciana”, en lo que —dados, además, los requisitos que se prevén en cuanto a su término⁶³ y las demarcaciones establecidas en el anexo de la propia ley— puede considerarse como un primer paso, a partir de la voluntad asociativa de los municipios, en la construcción de un nivel supramunicipal fuerte distinto del provincial, con el que necesariamente tendrá que convivir. La propia ley dispone en su artículo 36.8 que “las diputaciones provinciales deben articular una colaboración permanente, estable y sostenida con las mancomunidades para hacer efectiva la presta-

62. Consejo al que, en efecto, no convenció la previsión del anteproyecto, que establecía la participación de la mancomunidad en, al menos, tres de las áreas de actuación previstas, “pues podría darse el caso de que una mancomunidad prestara servicios de enorme potencia, solvencia o utilidad en servicios concentrados en áreas cuyo número impide la calificación comarcal, y sin embargo darse el caso contrario de que una mancomunidad preste servicios poco relevantes pero concentrados en diversas áreas, lo que permite dicha calificación”.

63. Véanse los artículos 2.3 y 12.1.

ción de servicios”.⁶⁴ No existe —al menos no la he conseguido— información actualizada sobre el número de mancomunidades de ámbito comarcal que se han constituido o que han adquirido esa condición mediante una modificación de sus estatutos. No obstante, los datos obtenidos parecen apuntar a que son pocas,⁶⁵ a lo que no debe de ser ajeno el hecho de que la disposición transitoria primera de la ley establezca que no existe ningún plazo para esa adaptación, así como, de otra parte, la existencia de muchas entidades que cuentan ya con un objeto coincidente con el reconocido por la norma, aun cuando su constitución sea anterior.⁶⁶

Finalmente, cabe señalar que esta mancomunidad que el Ministerio para las Administraciones Públicas denominara “evolucionada” y que el derecho autonómico califica de forma diversa aparece bajo la denominación de “mancomunidad integrada” entre los “instrumentos de colaboración con los municipios de menor población o en riesgo de despoblación” que se recogen en el Anteproyecto de Ley de Reforma de la LBRL, como parte del régimen propio de estos municipios que se pretende introducir. Es pronto para valorar este texto —toda vez que puede cambiar mucho—, del que, no obstante, cabe destacar su apuesta —en respuesta a los problemas derivados de la insuficiencia municipal— por las entidades supramunicipales; por las diputaciones, cuyas competencias se refuerzan, y por una cooperación voluntaria, aunque incentivada, articulada a través de estas mancomunidades. Un punto de partida, en lo que supone de mantenimiento de la planta municipal existente, muy diferente, pues, del que

64. En particular, añade: “las diputaciones provinciales contarán necesaria y prioritariamente con las mancomunidades de ámbito comarcal para la prestación de los servicios obligatorios y esenciales, así como para la modernización de la gestión de los pequeños municipios”. Cuestionada esta previsión, la STC 105/2019 declaró su conformidad con la norma fundamental, siempre que se interprete en el sentido de que la prioridad que establece “no permite excluir la colaboración con otros entes locales, ha de referirse a las actividades y servicios a las que alude el art. 12.2.d) y debe ser concretada por la diputación provincial en la forma que estime oportuna”.

65. Entre las creadas, aparece la de La Plana d’Arc; entre las que han procedido a la adaptación de sus estatutos a lo dispuesto en la Ley de 2018, la mancomunidad de municipios del Alto Turia.

66. Como es el caso de la Mancomunitat l’Horta Nord, cuyos estatutos vigentes —que datan de 2016— establecen que la “mancomunidad se constituye al objeto de la prestación de servicios” en un conjunto de ámbitos materiales sustancialmente coincidentes con los propios de las de “ámbito comarcal”, según lo dispuesto en la posterior ley, aunque lógicamente no determinen, como expresamente exige esta norma, que “asume entre sus fines la gestión mancomunada de ejecución de obras y prestación de servicios comunes adecuados para los intereses supramunicipales de su territorio y el fomento de su desarrollo local”.

inspirara la elaboración de la LRSAL, aunque después las cosas cambiaran sustancialmente.

Antes de efectuar algunas consideraciones finales sobre las mancomunidades, en este examen de las entidades al servicio de la cooperación en el ámbito local resulta obligada la referencia a los consorcios.

Los consorcios

Los consorcios constituyen una técnica fundamental al servicio de la cooperación en el ámbito local, a pesar de que la LRSAL dificultara su creación al incorporar en el reformado artículo 57 de la LBRL requisitos inexistentes en la redacción originaria de la norma,⁶⁷ y los concibiera con un carácter subsidiario, al permitir su creación solo “cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que permita una asignación más eficiente de los recursos económicos”.⁶⁸ La LBRL no reconoce el consorcio como entidad local —tampoco lo hace el ordenamiento catalán—⁶⁹, a diferencia de leyes autonómicas como la gallega o la andaluza.⁷⁰ No obstante, y con independencia de la discusión que pueda existir sobre el particular, resulta clara la posibilidad, expresamente reconocida en ese artículo 57, de que “la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las administraciones del Estado y de las comunidades autónomas” pueda articularse a través de ellos, como también establecía el artículo 87 de esta ley hasta su derogación por la LRJSP, cuyo artículo 118.1 —precepto de carácter básico—⁷¹ conceptúa los consorcios como “entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones públicas o entidades

67. La constitución de un consorcio “deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

68. La STC 41/2016, de 3 de marzo, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la LRSAL por la Asamblea de Extremadura, confirmará la constitucionalidad de la reforma legal en este punto.

69. Los artículos 269.1 del TRLMRLC y 312.1 del ROASC lo definen como “una entidad pública de carácter asociativo que puede ser constituida por los entes locales con otras administraciones públicas para finalidades de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que tienen finalidades de interés público concurrentes con las de los entes locales”.

70. Artículos 149 de la Ley de Administración Local de Galicia y 78.3 de la LAULA.

71. Disposición final decimocuarta.

integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias”. Esta ley, en términos no exentos de discusión, regula el sistema de fuentes de la entidad y diversos extremos de su régimen jurídico y mantiene el sistema de adscripción introducido precisamente por la LRSAL en la entonces vigente Ley 30/1992. El análisis de esta regulación excede notoriamente de este estudio y ya ha merecido la atención de la doctrina.⁷² Efectuaré tan solo unas breves referencias a sus actividades propias; concretamente, a las de aquellos en los que participan entidades locales, a fin de determinar la funcionalidad propia del consorcio en relación con la de la mancomunidad. Desde el punto de vista subjetivo, la diferencia entre una y otra entidad es clara. El consorcio, frente a la homogeneidad de la mancomunidad, integrada solo por municipios, presenta una composición plural, en la medida en que, como señalan el artículo 118.1 de la LRJSP o el 269 del TRLRMLC, permite a los entes locales unirse con otras administraciones públicas e, incluso, con entidades privadas sin ánimo de lucro, para finalidades de interés común.

El análisis del objeto de los consorcios en las diferentes disposiciones que los regulan permite apreciar la amplitud y heterogeneidad de los fines propios de la entidad. Como dispone el artículo 118.2 de la LRJSP, “podrán realizar actividades de fomento, prestacionales o de gestión común de servicios públicos y cuantas otras estén previstas en las leyes”. Si atendemos, de otra parte, al ordenamiento autonómico, podemos comprobar también que la finalidad de los consorcios locales queda determinada, por lo general, en términos muy genéricos, como resulta, por ejemplo, del artículo 269.1 del TRLMRLC, que los concibe para “finalidades de interés común”.⁷³ Algunas disposiciones, como las leyes de las Illes Balears o Andalucía,⁷⁴ reconocen expresamente, además, la posible creación de consorcios para la prestación de servicios de la competencia de los entes locales;⁷⁵

72. Entre otros, de Toscano, “El consorcio administrativo en la encrucijada” y “Otra vez los consorcios administrativos”, o de Nieto, “La reforma de las entidades instrumentales por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local”.

73. Fórmula igualmente escogida por las leyes de régimen local de Aragón y Valencia (artículos, respectivamente, 218.1 y 108.1). Otras los prevén “para fines de interés común” (leyes de Galicia, artículo 149.1.a, o de la Rioja, artículo 99.1) o, como las leyes de Madrid (artículo 136.1) y foral navarra (artículo 212.1), para “fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones Públicas”.

74. Artículos, respectivamente, 43 y 78.1 de sus normas reguladoras de las entidades locales.

75. La posibilidad de que en el consorcio puedan integrarse otras administraciones distintas de la municipal explica probablemente la decantación, en muchas ocasiones, por la fórmula

una posibilidad que, en otras ocasiones, recogen las normas reguladoras de entes supramunicipales concretos, como es el caso de la LAMB.⁷⁶ En suma, el consorcio constituye una entidad extraordinariamente versátil, en la medida en que es apta tanto para prestar servicios públicos concretos, fundamentalmente en el ámbito local, como para la satisfacción de otras finalidades, de imposible concreción *a priori*, en las que concurren la competencia e interés de diferentes instancias. De igual forma, resulta idóneo para la consecución de un objetivo coyuntural, pero también para el desempeño de cometidos que se prolongan en el tiempo. Llegados a este punto, y sobre la base de que el consorcio puede servir para la prestación de servicios municipales, objeto propio de la mancomunidad de acuerdo con el artículo 44.1 de la LBRL, y de que esta entidad —en los términos ya descritos— con frecuencia sirve a la satisfacción de fines en los que la competencia municipal concurre con las de otras instancias, espacio tradicional y propio del consorcio, podrá concluirse que existe una cierta confusión en el objeto propio de una y otra entidad, que, en muchos casos, parecen intercambiables, que, como se ha dicho, “la simetría de formas jurídicas” ha “permitido clonar estructuras”.⁷⁷

Si del plano de la norma descendemos al de la realidad, es posible apreciar —aunque tampoco aquí he podido obtener una información suficiente para alcanzar conclusiones seguras— que los consorcios locales cuentan con una amplia implantación tanto en Cataluña⁷⁸ como en el resto de España, aunque, como señala el ya citado *Informe sobre el sector público local a 30 de junio de 2022*, hayan experimentado un proceso de disminución

consorcial, como ocurriera en Andalucía bajo la vigencia de la derogada Ley 7/1993, de Demarcación Municipal, que establecía que “la prestación de servicios de carácter supramunicipal se efectuará preferentemente a través de Consorcios entre municipios y Diputaciones Provinciales”.

76. Que en su artículo 18.1 permite que los servicios metropolitanos puedan “prestarse en consorcio con otras administraciones públicas y entes privados sin afán de lucro”.

77. Fernández-Figueroa, “El Gobierno local a debate”, 6. Ya en 2008 Rebollo advertía, a partir del ordenamiento entonces vigente, sobre cómo en la práctica cumplen muchas veces con una función similar a las de las mancomunidades, pues los municipios, “difuminando el principio de especialidad, lo constituyen para la gestión en común de muchas de sus competencias, aunque con la presencia secundaria de otras u otras Administraciones (sobre todo, diputaciones provinciales) que de este modo cooperan conjunta y simultáneamente con varios municipios”. Rebollo, “La supresión de los pequeños municipios”, 196-7.

78. Sobre las competencias y servicios de los consorcios en Cataluña, aunque con datos referidos a 2006, puede verse Vilalta, y Gracia, *La gestió mancomunada de serveis públics en l'àmbit supramunicipal a Catalunya*, 154-155.

progresiva en los últimos años,⁷⁹ en el que, sin duda, han debido de influir las limitaciones introducidas para su creación por la LRSAL. En el inventario de entes del sector público local, los consorcios inscritos procedentes de Cataluña ascienden a 212. Un somero repaso por ese listado y por la información que la mayoría de ellos ofrecen en sus propias páginas web permite advertir la extraordinaria riqueza de esta entidad, apreciable tanto en los sujetos que la integran como en los fines a los que sirve. Si atendemos, en primer término, a su ámbito subjetivo, se observa que hay consorcios constituidos exclusivamente por entidades locales, municipios y comarcas, en la generalidad de los casos,⁸⁰ pero también municipios y provincia,⁸¹ comarcas y provincia⁸² e, incluso, municipios únicamente.⁸³ Y los hay también que incorporan otras administraciones, como la autonómica⁸⁴ y, en menor medida, la estatal,⁸⁵ las universidades⁸⁶ u otra entidad consorcial.⁸⁷ Tampoco faltan, aunque son los menos, los que integran sujetos privados.⁸⁸ De otra parte, la versatilidad del consorcio se manifiesta en su objeto: aparecen muchos adscritos a la satisfacción de un objetivo muy concreto, tan variado como la gestión de un puerto deportivo⁸⁹ o un museo,⁹⁰ la prestación del

79. La variación, señala, de entes en el periodo comprendido entre 2009 y 2021 es “asimétrica”, en la medida en que “se reducen a la mitad el número de organismos autónomos y consorcios”, en tanto que aumentan los de “las entidades públicas empresariales y comunidades de usuarios un 10,2 % y 21,4 %, respectivamente”.

80. De los que son representativos los consorcios, entre otros, Agència de Desenvolupament del Ripollès, Consorci d'Atenció a les persones de l'Alt Urgell o Consorci de Benestar Social del Ripollès.

81. Como el Consorci de Biblioteques de Barcelona.

82. Es el caso del Consorci per al Tractament de Residus Sòlids Urbans del Maresme, al que pertenecen la Diputació de Barcelona y el Consell Comarcal del Maresme.

83. Como en el Consorci del Besòs.

84. Por ejemplo, del Consorci Sanitari del Maresme forman parte el Servei Català de la Salut, la comarca de ese nombre y el Ayuntamiento de Mataró.

85. Que integra, junto con la Administración autonómica, la Diputació de Barcelona y el Ayuntamiento de esta ciudad, el Consorci del Gran Teatre del Liceu.

86. Así, al Consorci de l'Agència de l'Energia de Barcelona pertenecen el Ayuntamiento de esta ciudad, el Àrea Metropolitana, el Institut Català d'Energia, y las universidades Autónoma de Barcelona y Politécnica de Cataluña.

87. Como ocurre en el Consorci Sociosanitari d'Igualada, constituido por el Ayuntamiento de esta localidad y el Consorci de Salut i Social de Catalunya.

88. Así el Consorci del Museu d'Art Contemporani de Barcelona incorpora a una fundación, y el Consorci del Centre Fraternal i del Cercle Mercantil, una asociación cultural y recreativa.

89. Consorci Port de Mataró.

90. Objeto del Museu d'Art Contemporani de Barcelona.

servicio de bibliotecas públicas”,⁹¹ “el posicionamiento de Barcelona como una ciudad ejemplar en el tratamiento de las cuestiones energéticas”,⁹² o la atención a las personas mayores o en situación de dependencia.⁹³ Y otros muchos, por el contrario, para la consecución de fines más abiertos, tales como “promocionar, apoyar y participar en actividades económicas que contribuyan al desarrollo del entorno socioeconómico”,⁹⁴ “la atención a las personas”,⁹⁵ la gestión y prestación de servicios sociales,⁹⁶ o diversos cometidos en los ámbitos de la educación,⁹⁷ la sanidad⁹⁸ o el urbanismo.⁹⁹ En esta visión panorámica de los fines de la entidad, tampoco debe pasar desapercibida la existencia de consorcios creados en garantía de servicios municipales básicos como la gestión y el tratamiento de residuos sólidos urbanos¹⁰⁰ o el abastecimiento de agua potable.¹⁰¹ Finalmente, se observa que, aunque normalmente desarrollan sus cometidos en un determinado sector de la actividad pública, no faltan los que la proyectan sobre más de uno.¹⁰² En suma, la realidad confirma que nos encontramos ante una entidad al servicio de objetivos muy variados en los que, como establecen las disposiciones que la regulan, concurren “finalidades de interés común” a todos sus miembros. Es una fórmula de cooperación que permite a las entidades locales unirse entre sí y con otras administraciones en ámbitos en los que comparten competencias y, por tanto, intereses comunes, lo que los diferencia de la mancomunidad, adscrita —como resulta del artículo 44.1 de la LBRL— al ejercicio de competencias exclusivamente municipales. Ahora bien, la apertura, como decíamos, de esta última entidad a la satisfacción de cometidos que exceden de determinadas obras y servicios

91. Finalidad propia del Consorci de Biblioteques de Barcelona.

92. Consorci de l'Agència d'Energia de Barcelona.

93. Consorci Sociosanitari d'Igualada.

94. Como es el caso del consorcio Agència de Desenvolupament del Ripollès.

95. Cometido propio del Consorci d'Atenció a les Persones de l'Alt Urgell.

96. Por ejemplo, los consorcios Benestar Social del Ripollès o Benestar Social Gironès-Salt.

97. Como es el caso del Consorci d'Educació de Barcelona.

98. Ámbito en el que aparecen un buen número de consorcios, como, entre otros: Sanitari de Mataró, Serveis Bàsics de Salut o Sanitari de l'Anoia.

99. Como los consorcios Urbanístic l'Agulla o VNG Eixample Nord.

100. Por ejemplo, los consorcios de Tractament de Residus Urbans del Maresme, de Gestió de Residus del Vallès Occidental o el Consorci del Bages per a la Gestió de Residus.

101. Caso del Consorci d'Aigües Costa Brava Girona o del Consorci per a la Gestió Integral d'Aigües de Catalunya.

102. Como el Consorci del Besòs, cuyos estatutos establecen que su función está “orientada a la prestación de servicios públicos” y diversos cometidos en el ámbito del urbanismo.

municipales y, aunque en mucha menor medida, la existencia de consorcios para la gestión de servicios públicos ponen de manifiesto que la línea divisoria entre una entidad y otra se ha difuminado extraordinariamente, al utilizarse para la satisfacción de unos mismos fines. No obstante, el objeto del consorcio —al menos en Cataluña y con carácter general— se sitúa en áreas concretas de la actividad administrativa, a diferencia de lo que es hoy frecuente en las mancomunidades, que asumen competencias en ámbitos muy diferentes.

4. Algunas reflexiones sobre una nueva regulación de las entidades de cooperación

No cabe dudar —dato que debe ser tenido en cuenta ante cualquier reforma que pueda plantearse— sobre el éxito de las entidades de cooperación, en particular de las mancomunidades, lo que no debe sorprender, pues aúnan valores importantes. El más relevante, quizás, el que, a diferencia de entidades surgidas desde otras instancias, sean los municipios los que deciden sobre su creación y determinan su objeto,¹⁰³ de modo que se facilita la prestación de los diferentes servicios públicos, el ejercicio de cada competencia, en ese nivel adecuado a sus propias características y a las del espacio que les sirve de base. En suma, tienen la “virtud fundamental” de “cohonestar, por una parte, los principios de eficacia y de proximidad, y, por otra, los principios de eficiencia y de representación democrática, en la gestión de las funciones y servicios públicos”,¹⁰⁴ y constituyen, como su propia historia demuestra, una buena alternativa a la fusión de esos municipios con niveles muy bajos de población, pero también una buena opción para la prestación conjunta de determinados servicios en grandes áreas urbanas. Igualmente, el carácter voluntario de quienes los crean, su capacidad para aunar la voluntad de entidades locales y no locales y para articular una actuación unitaria al servicio de los intereses más diversos, explica, de otra parte, el mismo éxito de los consorcios.

103. La disponibilidad de los municipios sobre la entidad ha sido recientemente destacada por la STC 19/2022, de 9 de febrero, que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Supremo frente al artículo 74.2 de la LAULA. Declara inconstitucional el inciso que atribuía la competencia para la aprobación de la modificación de los estatutos de la mancomunidad a la propia entidad, en la medida en que “no garantiza que los municipios asociados, ante reformas sustanciales que afectan a su autonomía, puedan ejercer una capacidad decisoria semejante a la garantizada en el momento funcional”.

104. Almeida, “La cooperación entre municipios”, 626.

Ahora bien, junto a sus luces, es obligado también dejar constancia de las sombras que se proyectan sobre estas entidades, concretamente sobre las mancomunidades, respecto de las que numerosos autores han manifestado ya la necesidad de reconsiderar su objeto,¹⁰⁵ han denunciado “las duplicidades organizativas” que generan¹⁰⁶ o la “devaluación que implican del principio constitucional de ‘centralidad municipal’”.¹⁰⁷ Y, paralelamente, han reivindicado la obligación de “establecer con claridad el marco de actuación que corresponde a las diputaciones provinciales y a las mancomunidades de municipios”,¹⁰⁸ reforzando el papel de las primeras, en detrimento del de “aquellas mancomunidades que no asumen la ejecución de obras o servicios determinados sino otras actividades genéricas e indeterminadas que bien podrían ser gestionadas por las diputaciones provinciales”.¹⁰⁹ Incluso se ha propuesto “su posible supresión, acompañada de una redistribución de competencias entre municipios y provincias que asigne a estas últimas aquellas competencias que los municipios no puedan prestar”,¹¹⁰ desde el presupuesto de que “la provincia (o algunas provincias) ha sido desplazada del ejercicio de aquellas competencias que está llamada a desarrollar”.¹¹¹ Estas y otras reflexiones que pudieran traerse a colación nos sitúan ante el verdadero centro de gravedad en torno al cual debe girar cualquier reforma: el relativo a la propia articulación del nivel supramunicipal de satisfacción de los intereses generales.

Existe consenso doctrinal, desde hace tiempo además, en situar el nivel intermedio de gobierno como “unos de los elementos más necesitados de

105. Se ha afirmado así que solo deberían crearse para prestar “el conjunto de competencias puntuales, más afines a una modalidad de prestación de servicios que a una entidad local de fines universales” (Zafra, “El debate sobre la supresión o reforma de las diputaciones provinciales en España”, 96) o con “una disponibilidad limitada centrada, en lo esencial, en la prestación de servicios no obligatorios” (Castillo, “La reforma de los gobiernos locales en España: ¿Una oportunidad perdida para lograr una planta local competitiva y sostenible?”, 1973).

106. Díez Sánchez, “Estrategias para ganar tamaño en la gestión administrativa tras la reforma local de 2013”, 157.

107. Velasco, “Competencias para la reforma de la planta municipal”, 62-63.

108. Zamora, “La reestructuración de la planta del gobierno local y las mancomunidades de municipios”, 143-4.

109. Carbonell, “¿Existe un criterio sobre las diputaciones provinciales?”, 190.

110. Arenilla, “El pequeño municipio”, 193, y 195.

111. Según denunciara la Fundación Democracia y Gobierno Local. VV. AA., *Libro verde*, 193.

profunda reforma en la organización territorial local”.¹¹² Un acuerdo que alcanza también a los objetivos de una reforma que debe ir encaminada tanto a la solución de los problemas derivados de una estructura territorial definida por la presencia de un elevado número de municipios con niveles muy bajos de población, como a la satisfacción de las demandas propias de los municipios medianos y grandes y de los ubicados en las grandes áreas urbanas. Es preciso atender, en suma, a “la diversificación del nivel intermedio local”¹¹³ y adecuar los gobiernos locales a esa realidad tan distinta representada por los entornos rurales y urbanos.¹¹⁴ Cabe insistir en que la estructura del nivel supramunicipal ha de ser diversa. Debe ser la adecuada a la realidad y características de cada territorio autonómico y, por otra parte, debe ser capaz de ofrecer, en el ámbito de cada comunidad autónoma, la respuesta que cada espacio concreto demande.

De otra parte, es claro que una mejor ordenación del nivel intermedio de gobierno local pasa, sin duda, por la delimitación precisa de las entidades que lo componen y, sobre todo, por la determinación del sentido y función de cada una de ellas, de su “propia razón de existir”, en términos de Velasco.¹¹⁵ Es preciso saber qué entidades valen para qué cosa y decidir cuál o cuáles son, en cada territorio, las más adecuadas para la satisfacción de los diferentes intereses supramunicipales, pues lo contrario, como se ha dicho, desemboca en “la duplicidad y la ineficiencia” y termina privando de “justificación a una necesidad estructural”.¹¹⁶

En esa tarea de mejor delimitación de las distintas entidades existentes, es imprescindible contar con la existencia de las diputaciones, con las que debe procurarse —reconociendo que es difícil— la oportuna articulación. En cualquier caso, lo que no parece procedente es que, como hoy ocurre, existan varias entidades en un mismo territorio para satisfacer idéntico interés público, ejercer igual competencia. Y es que, si bien cada una de las entidades previstas en el ordenamiento vigente responde a una “idea, fin o razón” diferente,¹¹⁷ lo cierto es que, con demasiada frecuencia, se solapan

112. Font, y Galán, “Los retos actuales del Gobierno local: repolitización, diversificación e interiorización”, 27.

113. En tal sentido: Font, y Vilalta, “El Gobierno local en 2020, un año para olvidar”, 20-21.

114. Como ha señalado, entre otros, Díez Sastre, “Las formas de gobierno local tras cuarenta años de Ayuntamientos democráticos: evolución y retos”, 124-126.

115. Velasco, “La planta local en España”, 31.

116. López-Medel, y Zafra, “Análisis del papel y funciones de los Gobiernos locales intermedios”, 266.

117. Como explica Velasco, “La planta local en España”, 31.

en su respuesta a unas mismas necesidades, no solo en la realidad sino en las propias normas que las regulan, como evidencian aquellas previsiones que establecen que no pueden “coexistir dos o más entidades de cooperación sobre un mismo territorio cuando coincidan en un mismo objeto”.¹¹⁸ Es una situación, por lo demás, que queda reflejada en la memoria preliminar del Anteproyecto de Ley de Gobiernos Locales de Cataluña, que sitúa entre sus objetivos “la racionalización de las estructuras locales para simplificarlas y evitar situaciones o escenarios que generen duplicidades de actuación”, así como la proliferación de nuevas entidades que “no sean estrictamente necesarias”. No en balde “la superposición desordenada (y, en algunos casos, arbitraria) de entidades locales intermedias que, en muchas ocasiones, pretenden dar respuesta a los mismos problemas con competencias solapadas” se ha considerado “uno de los males endémicos de nuestro sistema de gobierno local”.¹¹⁹

En relación concretamente con las mancomunidades, parece oportuno reflexionar sobre el papel que esta entidad ha de desempeñar y, muy especialmente, sobre la propia idoneidad de esa mancomunidad evolucionada, calificada ya por alguna ley autonómica como entidad territorial. Y es que, en cuanto entidad adscrita, en definitiva, a la satisfacción de intereses múltiples y heterogéneos en áreas que integran varios municipios, viene en cierta medida a solaparse con las diputaciones —o, al menos, el riesgo existe—. De hecho, y como dijimos, algunos autores han cuestionado, con la vista puesta en la entidad provincial, este modelo de mancomunidad y la oportunidad de volver al sentido tradicional de la figura, al igual que lo hicieron, hace ya tiempo, la Fundación Democracia y Gobierno Local¹²⁰ o la FEMP, que propugnaba, además, la supresión de todas aquellas mancomunidades que se han convertido en un auténtico nivel intermedio de gobierno local.¹²¹

La reflexión sobre la oportunidad y el sentido de las mancomunidades, en particular de las que asumen cometidos amplios y diversos, cobra

118. Por ejemplo, artículo 61.2 de la LAULA.

119. Concretamente, por la Fundación Democracia y Gobierno Local. VV. AA., *Libro verde*, 175.

120. Que, en 2011, y a propósito de la ley de mancomunidades de Extremadura, expresaba sus dudas sobre “el correcto encaje en el marco normativo actual” de este tipo de mancomunidad, pues no cabe olvidar que estamos ante una entidad con “competencias especializadas” y “no pueden tener una configuración de Gobiernos locales intermedios”. VV. AA., *Libro verde*, 179.

121. FEMP, “Fortalecimiento institucional y modernización de las diputaciones, cabildos y consejos insulares y demás entidades locales intermedias”.

singular interés en aquellos territorios en los que existen comarcas, toda vez que puede llegarse a una confusión entre el cometido propio de una y otra entidad. El mismo calificativo de “mancomunidad de ámbito comarcal” en la ley valenciana de 2018 o la previsión en la ley de régimen local de Castilla y León de que “las mancomunidades de interés general” puedan solicitar “su institucionalización como comarcas”¹²² ilustran bien sobre ello. Es verdad que, si atendemos al diseño legal de estas entidades, al menos en el derecho estatal y en el de algunas comunidades autónomas, la mancomunidad es la instancia concebida para una prestación asociada de determinados servicios municipales, en tanto que la comarca, en cuanto entidad territorial, está llamada al ejercicio de competencias diversas, resultado de un reajuste del poder que implica a las propias comunidades autónomas. Ahora bien, nada se opone —es más, existen razones de diferente índole que apoyan esta opción— a que, existiendo comarcas, sean ellas las encargadas de una prestación conjunta de determinados servicios municipales. También, y de otra parte, son ya las llamadas a ejercer esas competencias ligadas a fines que trascienden de estos servicios en materias que forman parte de sus competencias propias, por más que aparezcan en los estatutos de muchas mancomunidades. Y lo mismo puede decirse de aquellos espacios en los que existe un área metropolitana, como correctamente entendió la LAMB al disponer “la sucesión de la mancomunidad de municipios del área metropolitana de Barcelona”. En conclusión, allí donde existe una organización comarcal sumada a la provincial —como es el caso de Cataluña— es importante valorar cuándo la mancomunidad es necesaria y, en su caso, qué tipo de mancomunidad, al servicio de qué intereses. Desde luego, y en principio, no parece que lo sea, aunque existan muchas, la que asume fines múltiples y no siempre bien determinados en distintos sectores de la actividad pública. Además, no debe olvidarse que, para la satisfacción de intereses en esos ámbitos de competencia compartida entre municipios y Administración autonómica en los que se sitúa por general la mancomunidad evolucionada, nuestro derecho cuenta con la figura del consorcio. Podrá tener sentido, en su caso, la mancomunidad llamada a resolver las necesidades puntuales de concretos municipios en un determinado momento. En esta línea apunta —habrá que estar atentos a si fragua o no— el Gobierno de esta comunidad autónoma, que ya en el proyecto de ley de gobiernos locales presentado en su Parlamento en 2013 y que no llegó a prosperar disponía que, para que pudiera crearse una mancomunidad

122. Artículo 32.4.

para la prestación de servicios locales, debía quedar acreditado que esta no podía ser llevada a cabo por la comarca o el área metropolitana y que tampoco podía satisfacerse mediante un convenio.¹²³ La reciente memoria del Anteproyecto de Ley de Gobiernos Locales declara que, “por lo que respecta a la creación y mantenimiento de mancomunidades y otras formas de gestión conjunta de servicios locales, estas deberían tener un carácter subsidiario y más excepcional que el que ha tenido hasta ahora”, bajo el presupuesto de que “las comarcas deben caracterizarse como ámbito de prestación o gestión común de los servicios municipales” y “las veguerías deben cumplir, en última instancia, una función de garantía de los servicios municipales ejerciendo sus funciones de cooperación y asistencia coordinadamente con las comarcas”.

En conclusión, resulta obligado un esfuerzo por deslindar cuál es el sentido y función de cada una de las entidades locales a partir de la realidad y características de los distintos territorios autonómicos. Existen ya algunas propuestas doctrinales encaminadas a aportar criterios para la decantación en favor de unas u otras entidades, entre las que destaca el sugerente “sistema de evaluación comparativa de la legitimidad de los distintos tipos de Administraciones locales” de Velasco.¹²⁴ En este esfuerzo cabe también dejar apuntadas las posibilidades que, sin duda, podría brindar una regulación mejor por parte de nuestro derecho —actualmente, muy deficitaria—¹²⁵ sobre la delimitación del nivel óptimo de prestación de los diferentes servicios públicos; una regulación que establezca a quién corresponde determinar esos ámbitos territoriales y de acuerdo con qué reglas o criterios, y a cuyos efectos pueden destacarse las posibilidades —hasta ahora poco exploradas— ofrecidas por la ordenación del territorio y las técnicas a su servicio.¹²⁶

Al margen del debate sobre cuál deba ser la función propia de la mancomunidad y su posición respecto del resto de las entidades locales existentes, resulta obligado también reflexionar sobre si la regulación vigente precisa de algunas modificaciones que perfeccionen su régimen y logren una mejor adecuación entre el derecho y la realidad. Aunque esa valora-

123. *Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña*, n.º 141, de 9 de diciembre de 2013.

124. Velasco, “La planta local en España”, 25-52.

125. Sobre el particular, véase Vaquer, “Gobiernos locales intermedios y prestación de servicios locales”, 150.

126. Apuntadas ya por Bassols, “Las diputaciones provinciales a los diez años de la Ley reguladora de las bases del régimen local”, 462-465, o López, “Políticas ante la fragmentación del mapa municipal”, 108.

ción tendría que hacerse a partir del ordenamiento propio de cada comunidad autónoma, en términos generales cabe plantear la oportunidad de una nueva ordenación que establezca las necesarias diferencias entre las mancomunidades tradicionales y las evolucionadas, en cuyo ámbito, a su vez, es probable que haya que diferenciar —como ya hace la Ley 7/2013, de Ordenación, Servicios y Gobierno del territorio, de Castilla y León¹²⁷ entre las mancomunidades de “interés general urbano” y las de “interés general rural”, dado que los problemas y necesidades de los territorios en los que se asientan unas y otras son muy distintos. Por ello, deben serlo también, en la medida necesaria, las normas que las regulan¹²⁸ en ámbitos como la organización de la entidad, su régimen de funcionamiento y, por supuesto, su objeto, que debería quedar delimitado con una mayor precisión, de tal forma que desaparezcan aquellas previsiones estatutarias en las que resulta realmente difícil averiguar cuáles son las competencias que otorgan, con la consecuencia, en muchos casos, de la propia inactividad del ente creado,¹²⁹ inactividad, y resultado, en otras ocasiones, de la falta de los necesarios recursos para su actuación —otro de los extremos del régimen de estas entidades, en el que el ordenamiento ha de avanzar, ahondando, entre otras posibles medidas, en esa acción de fomento que constituye en todas las leyes que las regulan la principal justificación de esa declaración de mancomunidades integradas o de interés general.

En conclusión, en nuestro ordenamiento existen fórmulas suficientes al servicio de la necesaria cooperación entre las entidades locales, aunque también —y todos debemos comprometernos con ello— existe margen para una mejora que, confiemos, logren las anunciadas modificaciones legales a nivel tanto estatal como autonómico.

127. Capítulos II y III del título IV.

128. El TRLOC demuestra, con su atención específica a las comarcas de montaña y a las comarcas que comprenden zonas deprimidas, la necesidad de ajustar el régimen de una entidad a las distintas realidades del territorio en el que se asientan.

129. Los informes de fiscalización del sector público local del Tribunal de Cuentas son suficientemente ilustrativos a este respecto. Así, el del año 2019, de 27 de julio de 2021, expresa en sus “conclusiones” que, de las mancomunidades que “incumplían reiteradamente la obligación de rendir cuentas, un volumen significativo de ellas se encuentra en situación de inactividad durante un periodo prolongado de tiempo, lo que determina que su permanencia de alta resulte injustificada. Entre las que tenían actividad, la mayoría aducían problemas derivados de la falta de medios técnicos y personales y el 43 % no había adaptado sus estatutos a lo exigido por la normativa para no incurrir en causa de disolución”. El del año 2020, conocido en julio de 2022, da cuenta de cómo solo 328 mancomunidades, de un censo de 833, había cumplido con la obligación de rendición de la cuenta general correspondiente a ese ejercicio. Estos informes pueden consultarse en la página web del Tribunal.

Bibliografía

- Almeida Cerredá, M. “La cooperación entre Municipios: una posible alternativa a la reordenación de la planta local en España”. *Istituzioni del federalismo: Rivista de studi giuridici e politici* 3 (2012).
- Arenilla Sáez, M. “El pequeño municipio: núcleo democrático vs. prestación de servicios”. *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en el Estado autonómico*. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012.
- Barrero Rodríguez, C. “Las mancomunidades en la Ley 27/2013, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local. El mantenimiento final de la situación anterior”. En M.^a Baño León, coord., *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado, II*. Madrid: Centro de Estudios políticos y Constitucionales, 2016.
- . “La prestación de los servicios municipales mínimos en el nuevo artículo 26 de la LBRL. La difícil interpretación de un precepto fundamental”. *Revista Española de Derecho Administrativo* 170 (abril-junio 2015).
- . “Los conceptos de Mancomunidades y Consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones”. *Revista Andaluza de Administración Pública* 45 (2002).
- Bassols Coma, M. “La racionalización de la Administración local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general”. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)* 34 (2014).
- . “Las diputaciones provinciales a los diez años de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local: Experiencias y perspectivas”. *La provincia en el Estado de las autonomías*. Diputación de Barcelona - Marcial Pons, 1996.
- Bello Paredes, S. A. “Las veguerías y las provincias en Cataluña”. *Revista de Administración Pública* 184 (2011).
- Carbonell Porras, E. “Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en municipios rurales: su posición institucional en la lucha contra la despoblación”. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)* 56 (2021).
- . “¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia”. *REALA* 15 (2021).
- . “¿Existe un criterio sobre las diputaciones provinciales? Algunas reflexiones sobre la provincia en Andalucía”. En L. Cosculluela Montaner, y L. Medina Alcoz, dir., *Crisis económica y reforma del régimen local*. Cizur Menor: Thomson-Reuters, 2012.
- . “La cooperación intermunicipal en la realización de las obras y los servicios locales (reflexiones a propósito de algunos mecanismos distintos de la creación de entidades supramunicipales)”. *Anuario de Derecho Municipal*, 2010.
- Castillo Blanco, F. “La reforma de los gobiernos locales en España: ¿Una oportunidad perdida para lograr una planta local competitiva y sostenible?”. *Memorial para la reforma del Estado, Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado, II*. Madrid: Centro de Estudios políticos y Constitucionales, 2016.

- Díaz Sastre, S. “Las formas de gobierno local tras cuarenta años de Ayuntamientos democráticos: evolución y retos”. *Documentación Administrativa* 6 (2016).
- Díez Sánchez, J. J. “Estrategias para ganar tamaño en la gestión administrativa tras la reforma local de 2013”. En A. Boix Palop, y A. M. de la Encarnación, coord., *Retos del Gobierno local tras la reforma de 2013*. Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi, 2015.
- FEMP. “Fortalecimiento institucional y modernización de las diputaciones, cabildos y consejos insulares y demás entidades locales intermedias”. *Propuestas de la Comisión de Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares de la Federación Española de Municipios y Provincias*. 10 de abril de 2012.
- Fernández-Figueroa Guerrero, F. “El Gobierno local a debate”. Texto facilitado por el autor.
- Fernández-Figueroa Guerrero, F., y J. C. Montoya Vilches. *Los planes provinciales como instrumentos jurídicos necesarios en la cooperación municipal y para el ejercicio de competencias propias de las diputaciones*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2019.
- Font i Llovet, T. “La reforma de la planta local”. *Revista Española de Derecho Administrativo* 158 (2013).
- Font i Llovet, T., y M. Vilalta Reixach. “El Gobierno local en 2020, un año para olvidar”. *Anuario de Gobierno Local* (2020).
- Font i Llovet, T., y A. Galán Galán. “Los retos actuales del Gobierno local: repolitización, diversificación e interiorización”. *Anuario de Gobierno Local* (2014).
- Franco Jiménez, T., y M. Zafra Víctor. “La controvertida interpretación y aplicación del artículo 26.2 de la Ley de Bases de Régimen Local”. *REALA* 17 (2022).
- Galán Galán, A. “La creación de la figura de la ‘comunidad de municipios’ por la Ley catalana 21/2002, de 5 de julio, de séptima modificación de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña”. *RGDA* 1 (2002).
- López-Medel Bascones, J., y M. Zafra Víctor. “Análisis del papel y funciones de los Gobiernos locales intermedios: propuestas de articulación”. *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en el Estado autonómico*. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012.
- López Ramón, F. “Políticas ante la fragmentación del mapa municipal”. En J. M. Gimeno Feliú, coord., *Organización local. Nuevos modelos*. Cizur Menor: Civitas-Thomson Reuters, 2011.
- Martínez García, J. L. “Diez tesis sobre organización territorial”. *Revista de Estudios Locales* 186 (2015).
- Mellado Ruíz, L. *Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local ¿Una nueva reforma económica local?* Granada: CEMCI, 2014.
- Ministerio para las Administraciones Públicas. *Las mancomunidades intermunicipales en el régimen local español*. Madrid, 1994.
- Mir, J. “La regulación de las veguerías en el nuevo Estatuto de Cataluña”. *Anuario de Gobierno local* (2006).

- Nieto Garrido, E. “La reforma de las entidades instrumentales por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local”. *Revista Española de Derecho Administrativo* 165 (2014).
- Parejo Alfonso, L. “El porvenir a la luz de los condicionantes de la actual coyuntura, del escalón supramunicipal de la Administración local”. *Cuadernos de Derecho Local (ODL)* 40 (2016).
- Rebollo Puig, M. “La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes”. *REALA* 308 (2008).
- Riera Figueras, P., C. Haas, y C. Amer Capdevilla. “Las mancomunidades en España”. *Boletín de la A.G.E.*, n.º 39 (2005).
- Toscano Gil, F. “Otra vez los consorcios administrativos: Novedades introducidas por la Ley 40/2015, de Régimen jurídico del sector público”. *Revista Vasca de Administración Pública* 105 (2016).
- . “El consorcio administrativo en la encrucijada”. *REALA* 3 (2015).
- Vaquer Caballería, M. “Gobiernos locales intermedios y prestación de servicios locales”. *Cuadernos de Derecho Local* 29 (2012).
- Velasco Caballero, F. “Reformas en el régimen local: el inicio de un nuevo ciclo”. *Anuario de Derecho municipal*, 2021.
- . “Competencias para la reforma de la planta municipal”. *Cuadernos de Derecho Local (ODL)* 29 (2012).
- . “La planta local en España: criterios para la toma de decisiones”. *Anuario de Derecho Municipal* (2010).
- Vilalta Reixach, M., y R. Gracia Retortillo (dirs.). *La gestió mancomunada de serveis públics en l'àmbit supramunicipal a Catalunya*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2016.
- Villar Rojas, F. “Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. En F. Balaguer Callejón, y E. Arana García, coord., *Libro homenaje al profesor Rafael Barranco Vela*. Vol. II. Aranzadi, Thomson-Reuters, 2014.
- VV. AA. *Libro verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011.
- Zafra Víctor, M. “El debate sobre la supresión o reforma de las diputaciones provinciales en España”. *Cuadernos de Derecho Local* 27 (2011).
- Zamora Roselló, R. “La reestructuración de la planta del gobierno local y las mancomunidades de municipios”. En J. J. Díez Sánchez, coord., *La planta del Gobierno local*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013.

V

El estatuto de los pequeños municipios

Ricardo Rivero Ortega

1. El error de no comprender la historia

Toda persona culta necesita dedicar tiempo a la comprensión de la historia. No me refiero solo al conocimiento de los datos, la identificación de sus períodos, fechas y principales protagonistas. Ahora pongo énfasis en la inteligencia de las causas de los sucesos, las variables que influyeron, los errores y aciertos, aquello que nos permite vivir mejor, frente a las decisiones que solamente producen problemas y retrocesos civilizatorios. La pandemia nos ha mostrado los riesgos del olvido, como muestra un excelente libro de Niall Ferguson.¹

Este texto también nos da pistas sobre el papel de los gobiernos locales en el control de tales situaciones, con ejemplos de la gestión en Nueva York a principios del siglo xx, o las decisiones centralizadas en otros casos. Un óptimo equilibrio entre coordinación central y adaptación a las realidades del territorio es una buena idea; a esta conclusión he llegado en mis aproximaciones al tema.²

Me declaro siempre partidario de la descentralización y municipalista (fabiano). Tal condición filosófica y pragmática me lleva a desaconsejar todas las soluciones radicales, las que no tienen en cuenta la realidad y

1. Ferguson, *Desastre*, 2021.

2. Rivero, "Gobernanza anticipatoria y proactividad administrativa".

los daños colaterales o efectos iatrogénicos de las reformas. Demasiados irresponsables han hecho mucho mal, así que la sensatez es imprescindible. Esta lógica la proyecto también sobre las medidas legales sobre la planta municipal y el estatuto peculiar de los pequeños municipios.

Una primera recomendación es no pronunciarse sin conocer la vida cotidiana y la gestión práctica en un lugar de las características analizadas. Desde la gran urbe no se puede ni se debe concluir nada que pueda afectar a los habitantes de las zonas rurales, que deberían ser consultados y tenidos en cuenta a la hora de tomar decisiones, como parece lógico en términos democráticos. Otra conclusión a la que me lleva la experiencia es que incluso los enfoques más condescendientes con los pequeños municipios resultan paternalistas y desatienden sus verdaderas necesidades, que pasan por no crearles problemas y ayudarles (si acaso) a revertir la pérdida de población.

Fundamental también es recordar la historia, para no incurrir en el “adanismo”. La reivindicación de un régimen especial para los pequeños municipios no es nueva ni solo actual. Hace casi un siglo, y mucho antes, los expertos en derecho local señalaban los inconvenientes de un régimen uniforme, contra la tendencia comparada de diferenciar por dimensiones el estatuto de los entes locales. Los libros clásicos sobre este tema son memorables, pero se han olvidado.

Cirilo Martín Retortillo publicó en Barcelona, en el año 1950, su libro *El municipio rural. Notas sobre su personalidad, su economía y su hacienda*, una obra completa que demuestra un interés poco usual por la problemática de los pequeños gobiernos locales (entonces, administraciones). Conviene recordar que el autor, abogado del Estado, no es solo el padre de dos insignes administrativistas de nuestra época, sino también uno de los doctrinarios más importantes de la primera mitad del siglo pasado, con otras muchas aportaciones.³

Fernando Albi, el gran experto en régimen local de su tiempo, también se pronunció sobre la problemática de los pequeños municipios, en varias aportaciones. Destaco ahora un párrafo de su análisis crítico sobre el concepto iusnaturalista de “municipio”, que consideraba desde su experiencia y saber aún predominante en nuestro país. Albi citaba las legislaciones comparadas alternativas y afirmaba: “Se actúa en un sentido positivo, real, al margen de romanticismos y prejuicios doctrinales. Fundamentalmente, es Municipio quien puede serlo, quien posee vitalidad propia para cumplir sus obligaciones mínimas. No se habla de derechos originarios,

3. Martín Retortillo, *El municipio rural*.

sino simplemente de deberes”. Las normas comparadas que utiliza como referencia son la Ley italiana de 1934, la Ley yugoslava de 1933, el Código portugués de 1936 y la Ley polaca de 1933.⁴

Estos ejemplos no son precisamente los más democráticos en términos históricos. Preferiríamos seguir el concepto de “municipio” en el derecho alemán (lo que nos aportó Ramón Martín Mateo en su tesis doctoral)⁵ o en el derecho inglés (en la obra, menos conocida, de Enrique Martí Jara *El gobierno de la ciudad inglesa*).⁶

José Fariña Jamardo, años más tarde, publicó su *Agonía y muerte del municipio rural*, un texto extraordinariamente crítico con la situación de abandono de los pequeños núcleos rurales por parte del poder. Conviene conocer sus páginas dedicadas a los sucesivos intentos racionalizadores durante el franquismo (la propuesta de Martínez Esteruelas en 1967, por ejemplo, o el Proyecto de Ley de Bases de 1971, que ya proponía las agrupaciones). Este recuerdo de la historia es revelador, porque en realidad las soluciones que leemos hoy en muchos de los borradores legislativos se parecen demasiado a aquellas.

Frente a tales propuestas, el autor concluía: “Mientras sigamos ensayando las fórmulas que se cuecen en los laboratorios doctrinales y políticos establecidos en las grandes urbes y alejados de la tragedia que viven nuestros pueblos rurales, los resultados que se alcancen, en el mejor de los casos, sólo servirán para prolongar la agonía actual. Si queremos de veras la pervivencia del mundo rural y de los municipios que lo representan es preciso abandonar fórmulas y componendas, dando al campo y a la agricultura todo lo que le ha sustraído en beneficio de la industria, y a los pueblos rurales todo lo que les ha sido negado para invertirlo en las artificiales concentraciones humanas de las grandes urbes”.⁷

Esta afirmación complacería a muchos habitantes de las zonas rurales, cuya “penalización en los niveles de vida” ha sido analizada ya en nuestro tiempo por Collantes y Pinilla, en su obra *¿Lugares que no importan?*, sobre la despoblación (con datos y análisis más técnicos que los de los libros de éxito sobre España vaciada). Las causas políticas (y de política económica) del fenómeno son precisamente estudiadas fuera de los tópicos de siempre: ¿por qué no creció el sector rural no agrario?; ¿por qué no se desplegaron

4. Albi, “La crisis del concepto de municipio como entidad natural”.

5. Martín Mateo, *El municipio y el Estado en el Derecho alemán*.

6. Martí, *El gobierno de la ciudad inglesa*.

7. Fariña, *Agonía y muerte del municipio rural*, 159.

infraestructuras? Frente a una tendencia que tildan de “fracasomanía”, proponen identificar las acciones que han sido más exitosas (que las hay) y mejorar las intervenciones de desarrollo rural, sencillamente. Ni una palabra en sus conclusiones sobre eliminar municipios.⁸

Los arbitristas de la planta municipal, en cambio, han proliferado en las últimas décadas, con creciente mayoría de propuestas en clave de fusión, de eliminación de pequeños municipios como sede de gobiernos representativos electos, de traslación de sus competencias a niveles superiores o intermedios (las diputaciones provinciales). Las mismas propuestas que ya se imponían desde el poder en los años sesenta.

El alboroto formado en su día por la llamada “ley de racionalización de los gobiernos locales”, en pleno despliegue de las medidas de ajuste derivadas del acuerdo con los financiadores del rescate parcial de nuestro país, disuade a muchos responsables políticos frente a tal tipo de decisiones, pero la tentación de propiciar fusiones y alterar la planta es una constante.⁹

Un compromiso del Gobierno de España en esta legislatura, sumado a las declaraciones de la ministra de Política Territorial, anticipa el nuevo estatuto del pequeño municipio, esta vez planteado en clave de lucha contra la despoblación. La incorporación de esta iniciativa al proyecto general de reforma de la Ley de Bases de Régimen Local puede afectar el énfasis de la línea política, al compartir protagonismo con otras cuestiones relevantes de la agenda municipal.

Así, por ejemplo, el anteproyecto analizado, aprovechando el pretexto del estatuto de los municipios de menor población, incorpora nuevos mecanismos de gobernanza multinivel para la cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas. También incluye nuevas regulaciones sobre los grupos políticos municipales y otras cuestiones relativas al gobierno de los municipios que no son exclusivas de los más pequeños y medianos: ¿qué tiene que ver con los municipios rurales la regulación de los grupos políticos, de los concejales no adscritos o del voto telemático?

2. Análisis crítico del Anteproyecto de Ley del Régimen de los Municipios de Menor Población

Ya son notorias las peculiaridades organizativas, procedimentales, contables, contractuales y de personal propias de los municipios de menor

8. Collantes, y Pinilla, *¿Lugares que no importan?*

9. Rivero, “Alteraciones de la planta municipal y reinvencción de las diputaciones”.

población en el régimen local estatal vigente. No es cierto, por tanto, que no existan normas específicas, sino al revés: el legislador ha contemplado peculiaridades y ha intentado simplificar (con limitado éxito, claro está) muchos de los aspectos de su gestión cotidiana.¹⁰

Obviamente, no lo ha conseguido del todo, a la vista de las recurrentes críticas de los responsables de los municipios pequeños en torno a las dificultades del régimen de los contratos públicos o la gestión de personal. Quizás la complejidad creciente de la tramitación de procedimientos, unida a la presión de los últimos años, genere esa sensación de tantos alcaldes y concejales (compartida con los habilitados, secretarios-interventores) de no poder más con el papeleo. A esto debiera contribuir el nuevo estatuto, más aún en el momento difícil de la ejecución de los fondos europeos de recuperación y resiliencia.¹¹

Un análisis del Anteproyecto de Ley del Régimen de Organización de los Municipios de Menor Población nos puede servir para ponderar hasta qué punto la iniciativa activada por el Gobierno de España puede paliar o remediar la situación descrita, porque la voluntad expresada de ayudar a los municipios de menor población parece inequívoca. El fin es claro, pero también habrá que estudiar los medios elegidos para lograrlo.

La consideración hacia los pequeños municipios parte de sus menores capacidades de realización de tareas, circunstancia que explica, por ejemplo, que se exceptúen aparentemente de la obligación de crear y mantener un portal de Internet de información a los vecinos, de acceso a los servicios públicos locales digitalizados y de participación ciudadana, que opere como plataforma tecnológica de comunicación entre vecinos y ayuntamientos. Pero esta prestación deben gestionarla a través de las diputaciones provinciales o, alternativamente, a través de otros instrumentos de colaboración.

Los requerimientos de puesta a disposición de servicios digitalizados en el ámbito local son resultado de la exigencia europea de prestación por estos medios de servicios públicos; no son, pues, una decisión voluntaria o disponible del legislador español. Así, esta parte de la ley no constituye, en absoluto, un régimen especial de los municipios de menor población. En realidad, aprovechando el compromiso político de aprobar este texto, se introducen reformas modernizadoras de la Administración local con-

10. Carbonell, “¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?”.

11. Merino, y Rivero, *La gestión de los fondos europeos de recuperación por las corporaciones locales*.

templadas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (al que se hace referencia expresa) y, al fin, impuestas por Europa.

El punto clave del régimen especial se encontraría, en cambio, en lo que se denomina “principio de diferenciación”, concepto que apela a la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. Este principio no es, sin embargo, un invento del legislador o de las políticas públicas, sino un correlato interpretativo del principio de igualdad, al que complementa.¹²

“Diferenciación” es, básicamente, tratar desigualmente a los desiguales, en lugar de aplicar una tabla rasa que iguale a todos los destinatarios de las normas, con independencia de sus dimensiones u otras circunstancias.

¿En qué se concreta el principio de diferenciación?

Se dice en la exposición de motivos que en “la previsión de un régimen de organización básico”, aunque después se reorienta hacia “la asistencia y colaboración de las administraciones de ámbito territorial superior sin perjuicio de mantener la decisión del Gobierno local en su marco competencial propio”. Se resaltan “el reconocimiento de la denominada gestión colaborativa o el reconocimiento de la posibilidad de dispensa en la prestación de servicios obligatorios”.

Gestión colaborativa y dispensa de prestación de servicios obligatorios son soluciones poco originales para adecuar las responsabilidades de los municipios de menor población a sus capacidades reales. En lugar de ofrecerles medios especiales para acometer la prestación de estos servicios o vías alternativas para la gestión no compartida (o subrogada), se vuelve al clásico y no muy exitoso expediente de fiar la prestación a colaboraciones o apoyo de las diputaciones provinciales.

El ejemplo más claro de la sustracción de responsabilidades es la llamada “gestión ordinaria”, que comporta una delegación competencial mediante convenio, lo que supondría el traslado de las decisiones de gestión a otra instancia (la diputación, en la mayoría de los casos). Así mismo, se contemplan la encomienda de gestión y las mancomunidades integradas.

Las mancomunidades integradas servirían para la prestación de servicios públicos y la ejecución de obras, y se confiesa que su último propósito sería favorecer las fusiones: “una figura entre cuyas finalidades puede estar la de apoyar un proceso de articulación competencial progresiva entre dos o más municipios, que puede llegar hasta su integración completa”.

En resumidas cuentas, no se exceptúan gestiones ni trámites a los municipios. Todas las obligaciones prestacionales y administrativas se man-

12. Fernández, “Principio de equiparación y principio de diferenciación”.

tienen, pero se les dice que recurran a las diputaciones provinciales, con lo cual se les puede mermar capacidad real en el largo plazo, al hacerlos cada vez más dependientes de los servicios y estructuras de la diputación provincial.

El articulado de este anteproyecto demuestra que no estamos ante un estatuto de los municipios de menor población, sino ante el mero reconocimiento de que, para llevar a cabo nuevas tareas que se encomiendan a los entes locales, necesitan de la ayuda de las diputaciones (nueva redacción del artículo 70 bis) o de fórmulas de colaboración o delegación de competencias.

Así, las nuevas exigencias de programas anuales de participación ciudadana, las cartas de servicios municipales, el portal de Internet de información a los vecinos..., pueden efectuarse con la ayuda de la diputación en el caso de los municipios “por su insuficiente capacidad económica o de gestión, y en todo caso los municipios de menor población o en riesgo de despoblación”.

El título XI de la Ley de Bases de Régimen Local, modificado por este anteproyecto, sí se ocupa directamente del “Régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación”. Estas normas se proyectarán sobre: municipios de población inferior a 5.000 habitantes; los de población inferior a 20.000 con tendencia demográfica decreciente, y los de población inferior a 10.000 que no estén integrados en áreas metropolitanas o conurbaciones.

Un artículo clave es el nuevo 140, contenedor de las singularidades sustantivas de régimen jurídico, cuyo objeto es, según reza, “la simplificación y adaptación a sus características de la organización del Ayuntamiento o, en su caso, del concejo abierto, así como la economía, la eficacia y eficiencia en su actuación, especialmente mediante la aplicación de medios electrónicos de fácil empleo por la ciudadanía”.

El punto clave de la singularidad se traduce en la posibilidad de generalizar en su gestión la tramitación simplificada de los procedimientos (apartado 2 del artículo 140), una posibilidad ya existente en la normativa, pero que ahora se proyecta como solución normal, generalizada (no excepcional) en el caso de los pequeños municipios. Todo el envoltorio del anteproyecto, al fin, se traduce en esta casi única especialidad.

La previsión del respaldo de las diputaciones provinciales en la tramitación del procedimiento administrativo de elaboración de ordenanzas por encomienda de estos municipios ya funcionaba materialmente a través de sus servicios de asistencia a municipios.

Otra novedad es la necesidad de proyectar el principio de diferenciación en la atribución de competencias mediante una ponderación específica de capacidades de gestión; esto es, antes de endosar una nueva tarea a los municipios de menor población ha de valorarse si pueden o no asumirla. Debe recordarse, no obstante, que estas asignaciones suelen encontrarse recogidas en normas con rango de ley, con lo que ello puede suponer desde el punto de vista de la efectividad real del precepto.

El capítulo II de este título XI del anteproyecto se dedica a regular los instrumentos de colaboración con los municipios de menor población o en riesgo de despoblación. Además de estas previsiones, se incluye la posibilidad de obtener la dispensa de prestación de servicios mínimos obligatorios. Esta dispensa debe solicitarse y puede ser concedida (o no) por la comunidad autónoma. Así está previsto en el artículo 143.

Este mismo artículo regula los sistemas de gestión colaborativa: fórmulas de gestión comunes o asociativas; sostenimiento del personal en común con otro u otros municipios, o el fomento del desarrollo económico y social de los municipios.

Finalmente, el artículo 144 contempla la posibilidad de encomendar desde los municipios de menor población a las diputaciones provinciales la gestión ordinaria de asuntos de su competencia propia. Si estas no aceptaran, pueden intervenir en su lugar las comunidades autónomas. Se prevé la formalización de un convenio y la posibilidad de dictar instrucciones generales y particulares sobre la gestión encomendada. En fin, este tipo de relaciones, que ya existen, difícilmente se pueden articular desde la imposición de condiciones, sino necesariamente desde el acuerdo.

3. ¿Puede un estatuto especial servir para afrontar el reto demográfico? Relevancia de la fiscalidad

El anterior análisis del anteproyecto de ley se limita a ponderar si las peculiaridades de régimen jurídico contempladas para los municipios de menor población serán suficientes para satisfacer la necesidad de los gestores locales, abrumados por las cargas indiferenciadas en comparación con las grandes administraciones. Y el balance que aportamos a modo de conclusión es negativo. Generalizar la tramitación simplificada y contemplar mecanismos de colaboración es un resultado parcial, pero no completo, en la demanda legítima de un régimen propio y mucho más ágil.

Pero esta no es la cuestión principal motivadora del estatuto especial de los municipios de menor población. Un objetivo de régimen jurídico podría ser quizás motivo para la reforma de la ley de bases, pero, tal y como se ha presentado políticamente, el fin último de esta iniciativa sería contribuir en la línea del desafío demográfico; esto es, la despoblación, que se agudiza en tantos lugares del territorio (en el interior), con riesgo creciente de desaparición de núcleos, cada vez más envejecidos.

La aplicación de soluciones tópicas y poco originales no parece ser la fórmula adecuada para afrontar un problema que no ha sido remediado hasta ahora, tal y como es cada vez más evidente en varias provincias españolas (Teruel, Soria, Zamora...). Las comunidades autónomas donde el número de pequeños municipios es mayor (el récord lo ostenta Castilla y León) son precisamente las que sufren hace décadas y ven empeorar sus tendencias poblacionales. Y la pregunta es: ¿puede revertir este proceso una reforma del régimen local?

El anteproyecto profundiza en medidas ya ensayadas, nada innovadoras, estrategias que difícilmente pueden servir para revertir la pérdida población. El incremento del atractivo de los núcleos rurales (municipios de menor población) requeriría incentivos concretos de carácter económico —una fiscalidad especial— y ventajas para quienes decidieran trasladar su residencia o ampliar el tiempo de estancia en esos lugares.

La capacidad de atracción para particulares y empresas de los tributos más económicos es bien conocida, incluso por los responsables municipales, que comprueban empadronamientos explicables por el ahorro derivado del pago de impuesto de circulación de vehículos, motivo de elección de residencia fiscal en algunos casos, seguramente con mayores efectos que muchas de las políticas públicas pretendidamente arbitradas para lograr revertir la despoblación.

Otros impuestos locales, por supuesto, pueden incentivar, pero es necesario ofrecer ventajas en la tributación autonómica y estatal, o no conseguiremos nada.

Las ventajas fiscales de vivir en Alaska son un ejemplo de la manera de atraer ciudadanos de otros lugares en Estados Unidos. La insularidad siempre ha recibido un trato especial, como en España ocurre también con Ceuta y Melilla. Y la pregunta es: ¿acaso no es más esforzado vivir en Teruel o Soria que en Tenerife? Aplicamos una lógica tributaria a lugares donde no se sufren ciertas inclemencias y están mucho mejor comunicados, y la negamos a espacios cada vez más aislados y carentes de servicios básicos. Esto es incoherente.

Para las empresas, sería preciso incorporar la lógica de la zona franca en aspectos como la concesión de licencias y las limitaciones o flexibilizaciones de normas que, a menudo, imposibilitan el desarrollo de proyectos por los condicionantes ambientales y urbanísticos.

El régimen jurídico de las zonas francas no ha sido muy estudiado porque repele nuestra tendencia absurda a la uniformidad, pero el estatuto de los municipios a lo largo de la historia ha estado unido a condiciones comerciales, excepciones regulatorias y ventajas fiscales. Su régimen y vinculación con el desarrollo local son una constante histórica que convendría recordar. También debemos tener presentes los riesgos del abandono de los núcleos rurales.

4. Una vuelta a los principios de la repoblación

Un territorio despoblado será antes o después ocupado por la naturaleza salvaje, con riesgo de incendios, o por oportunistas que encontrarán su lugar para desarrollar actividades en condiciones de relativa alegalidad. La renuncia a gobernar el espacio, manteniéndose pasivo ante la pérdida de habitantes, genera problemas y amenazas que pueden terminar afectando al conjunto de la población.

La importancia de repoblar el territorio se encuentra en nuestras raíces culturales, desde la Carta Puebla o Fuero de Brañoseira (824), un documento de gran valor histórico, cuyo contenido demuestra los modos de fijar habitantes en circunstancias adversas: privilegios fiscales y derechos de caza fueron, junto al autogobierno, las concesiones de los nobles a esos pobladores.¹³

También en Cataluña tenemos un ejemplo mítico y real de autogobierno municipal en condiciones extremas: el Valle de Arán. Su peculiar régimen demuestra la posibilidad de conceder estatuto especial a un territorio —sí, se puede— incluyendo factores culturales y, en su caso, de otro orden.

Además de poner de manifiesto que las peculiaridades de régimen jurídico pueden ser muchas, y en gran medida ya han sido ensayadas, son precisas soluciones verdaderamente originales que sirvan para que más personas se decidan a residir en los municipios de menor población. Y las oportunidades están claramente identificadas: inmigración, en tantos

13. Ruiz, *Fuero de Brañoseira*.

casos; retención y ampliación de habitantes que ya están vinculados al núcleo por razones familiares o de otro orden.

En esta segunda línea, poco explorada, sería interesante regular la posibilidad de incentivar los empadronamientos de los residentes temporales (quienes eligen los núcleos rurales para su descanso de vacaciones o fin de semana). El doble empadronamiento no es admitido por nuestro ordenamiento, pero al menos deberían replantearse las desventajas o desincentivos derivados de la decisión de trasladar el empadronamiento a la zona rural. Así, por ejemplo, en cuanto a la asistencia sanitaria o la percepción de ayudas sociales.

5. Coda sobre las alcaldesas y alcaldes de los pequeños municipios

Una de las características identitarias de los pequeños municipios, elemento diferencial de su gestión, es el voluntarismo desinteresado y entusiasta de tantas alcaldesas y alcaldes que dedican miles de horas al año a trabajar por los intereses de su comunidad, pensando en vecinas y vecinos, aspirando al mejor futuro; por supuesto, a sostener su núcleo de población, su Ayuntamiento, el pueblo que les vio nacer o al que sienten pertenecer, donde están sus familiares y amigos.

Cualquier reforma de régimen local que no tenga en cuenta su punto de vista, sus necesidades concretas y la difícil posición en la que se les sitúa cuando se les priva de los medios que necesitan para cumplir sus objetivos será insatisfactoria. Y esto es lo que puede estar ocurriendo en un proceso de reformas marcado por propuestas tecnocráticas, poco aterrizadas y apenas vinculadas a los problemas reales que viven las personas que llevan adelante la gestión de las pequeñas entidades locales.

Su valentía, coraje y vocación de servicio público les expone a menudo a responsabilidades personales sobre las que están desinformados (administrativas, penales, contables). La carencia de asesoría jurídica de precisión y la falta de cursos de formación específicos incrementan los riesgos de error, que les puede situar en posiciones complicadas. Por ello, no sería inadecuado, en mi opinión, que el estatuto de los pequeños municipios contemplara garantías de protección de estos cargos locales, que no cobran retribuciones en muchos casos, que tienen que servir a sus comunidades sacrificando su tiempo familiar o de ocio, que lo hacen con la mejor intención y que deben ser correspondidos siempre.

Bibliografía

- Albi, Fernando. “La crisis del concepto de municipio como entidad natural”. *Revista de Estudios de la Administración Local* 5 (1942).
- Arenilla, Manuel. “Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en el Estado autonómico”, 2012.
- Carbonell Porras, Eloísa, “¿Un estatuto básico para los municipios pequeños? Un comentario de urgencia”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 15 (2021).
- Collantes, Fernando, y Vicente Pinilla. *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*. Sociedad Española de Historia Agraria / Universidad de Zaragoza, 2019.
- Fariña Jamardo, José. *Agonía y muerte del municipio rural*, 1977.
- Ferguson, Niall. *Desastre. Historia y política de las catástrofes*, 2021.
- Fernández Ruiz-Gálvez, Encarnación. “Principio de equiparación y principio de diferenciación. Su articulación práctica”. *Anuario de Filosofía del Derecho*, XI, 1994.
- Martí Jara, Enrique. *El gobierno de la ciudad inglesa: trabajo de investigación sobre el régimen local inglés*, 1918.
- Martín Mateo, Ramón. *El municipio y el Estado en el Derecho alemán*, 1965.
- Martín Retortillo, Cirilo. *El municipio rural. Notas sobre su personalidad, su economía y su hacienda*. Barcelona: Bosch, 1950.
- Merino Estrada, Valentín, y Ricardo Rivero Ortega. *La gestión de los fondos europeos de recuperación por las corporaciones locales*. Granada: Cemci, 2022.
- Mozo Amo, Jesús. “El pequeño municipio: realidad actual y perspectivas de futuro”. *Revista de Estudios Locales* 87 (2005).
- . “Los pequeños municipios y el desarrollo económico local”. *Revista de Estudios Locales* 148 (2012).
- Rivero Ortega, Ricardo. “Alteraciones de la planta municipal y reinención de las diputaciones”. *Revista de Estudios Locales* 169 (2013).
- . “Gobernanza anticipatoria y proactividad administrativa: las virtudes de la descentralización”. *Revista Vasca de Administración Pública* 118 (2020).
- . *Responsabilidad personal de autoridades y empleados públicos. El antídoto de la arbitrariedad*. Iustel, 2020.
- Ruiz Asencio, José Manuel, et al. *Fuero de Brañosera. Estudio y edición crítica*, 2020.

VI

Les entitats municipals descentralitzades: algunes propostes per a la seva articulació en el govern local a Catalunya

Ramon Galindo Caldés

1. Les EMD en el sistema de governs locals

Les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi (EATIM) —entitats municipals descentralitzades (EMD) a Catalunya— han estat tradicionalment ignorades en els debats i propostes sobre el règim local. Són, però, un tipus d'ens que, tot i els intents de supressió, segueixen tenint un paper important en àrees rurals, en allò que els darrers anys s'ha anomenat l'"Espanya vacía" o "vaciada".¹ En el cas de Catalunya, les noves EMD que s'han creat en les darreres tres dècades són una expressió de les demandes d'autonomia de nuclis de població que no només se situen en àmbits rurals. És necessari veure quin paper tenen en el sistema de governs locals. Cal tenir en compte també com s'han abordat les EATIM en els debats sobre la planta local, especialment la seva *racionalització*, en tant que afecten també les EMD.

1.1. Diversitat i asimetria del govern local

Tot i la centralitat del municipi com a ens primari del govern local, el sistema de govern local és molt més divers, i encara més si tenim en compte el conjunt d'ens instrumentals dependents dels ens locals. El quadre 1 és il·lustratiu

1. Del Molino, *La España vacía*.

al respecte. Hi trobem les administracions territorials locals —ajuntaments, diputacions—, altres ens locals i ens instrumentals. En aquest sistema complex trobem les EATIM, que representen un volum significatiu no només en nombre sinó en extensió al territori espanyol. Les 3.685 EATIM o entitats locals menors (ELM), com continuen essent denominades en algunes comunitats autònomes (CA) o per l'AGE, representen un reduït percentatge pel que fa a la població espanyola, però tenen una gran implantació en algunes CA —especialment Castella i Lleó, Cantàbria, País Basc i Navarra—, i són l'ens local fonamental en les àrees rurals o en risc de despoblació.

QUADRE 6.1. Tipus d'entitats locals a Espanya

Tipus	Ens dependents					
	Ens principal	OAA	OA	OAC	EPE	SM
Ajuntaments	8.131	472	179	3	43	1.171
Diputacions, consells i capitols insulars	52	63	28	3	10	93
Mancomunitats	956	7	2	0	0	27
Comarques	82	8	5	0	1	16
Àrees metropolitanes	3	0	1	0	1	8
Agrupacions de municipis	76	0	0	0	0	1
EATIM	3.685	0	1	0	0	3
Consorcis	693	3	1	0	1	27
Institucions sense ànim de lucre	739	0	0	0	0	0
Fundacions	994	0	0	0	0	0
Societats mercantils < 50 % part. públ. (FP, XP)	320	0	0	0	0	0
TOTAL	15.731	553	217	6	56	1.346

Font: Comptador d'entitats locals. Ministeri d'Hisenda. Data de consulta: 10 de setembre de 2022. <https://serviciostematicosexhacienda.gob.es/sgcief/BDGEL/aspx/utilidades/conta.aspx>.

Organisme autònom administratiu (OAA). Organisme autònom (OA). Organisme autònom comercial (OAC). Entitat pública empresarial (EPE). Societat mercantil (SM).

Les EATIM tenen un pes inferior a Catalunya. Només hi trobem 65 EMD, localitzades sobretot a la província de Lleida. Són en qualsevol cas una peça del sistema de govern local català, sovint menystingut per les seves dimensions poblacionals i d'implantació. Al quadre 2 veiem que el seu pes

és menys rellevant que en altres CA. Cal afegir que el sector instrumental és gairebé inexistent en les EMD, amb només una societat mercantil dependent.²

QUADRE 6.2. Tipus d'entitats locals a Catalunya

Tipus	Ens dependents					
	Ens principal	OAA	OA	OAC	EPE	SM
Ajuntaments	947	72	48	1	26	228
Diputacions, consells i capítols insulars	4	6	6	0	1	2
Mancomunitats	79	0	0	0	0	2
Comarques	41	5	4	0	1	12
Àrees metropolitanes	1	0	1	0	1	8
Agrupacions de municipis	2	0	0	0	0	0
EMD	65	0	0	0	0	1
Consortis	217	2	1	0	1	9
Institucions sense ànim de lucre	279	0	0	0	0	0
Fundacions	173	0	0	0	0	0
Societats mercantils < 50 % part. públ. (FP, XP)	53	0	0	0	0	0
TOTAL	1.861	85	60	1	30	262

Font: Comptador d'entitats locals. Ministeri d'Hisenda. Data de consulta: 10 de setembre de 2022. <https://serviciostelematicosexh.hacienda.gob.es/sgcief/BDGEL/aspx/utilidades/menu.aspx>.

Organisme autònom administratiu (OAA). Organisme autònom (OA). Organisme autònom comercial (OAC). Entitat pública empresarial (EPE). Societat mercantil (SM).

1.2. Les EMD a Catalunya: una radiografia

A Catalunya existeixen 65 EMD (taula 3), molt diverses des del punt de vista poblacional i geogràfic. Una bona part estan localitzades al Pirineu de Lleida. Aquestes entitats eren locals menors (ELM) abans de constituir-se com a EMD, i generalment són producte de processos de fusió i agregació municipal durant els darrers anys del franquisme. La major part de les

2. L'únic ens instrumental dependent de les EMD és Jesús Activitats i Serveis, SL, societat mercantil de l'EMD de Jesús (Tortosa).

creades les darreres dècades responen a una lògica diferent, com veurem més endavant.

TAULA 6.3. Municipis amb entitats municipals descentralitzades (Catalunya)

Alins (Ainet de Besan, Araós i Àreu)
Alt Àneu (Isil i Alós, Sorpe)
Artesa de Segre (Baldomar)
Baix Pallars (Sellui)
Bellpuig (Seana)
Bellver de Cerdanya (Pi)
Camarasa (Fontllonga i Ametlla)
Cerdanyola del Vallès (Bellaterra)
Conca de Dalt (Sossís)
Es Bòrdes (Arró)
Gimenells i el Pla de la Font (Pla de la Font)
Josa i Tuixén (Josa de Cadí)
La Torre de Cabdella (Espui)
La Vall de Boí (Duro i Saraís)
Les Valls d'Aguilar (Guàrdia d'Ares, Taús, Arcavell i la Farga de Moles, Ars, Asnurri, Bescaran, Civís, Os de Civís, Sant Joan Fumat)
Llavorsí (Arestui, Baiasca, Montenartró)
Lleida (Raimat, Sucs)
Lles de Cerdanya (Arànsers)
Naut Aran (Arties e Garòs, Bagergue, Gessa, Tredòs, Unha)
Montellà i Martinet (Villec i Estana)
Montferrer i Castellbò (Vila i Vall de Castellbò)
Odèn (Canalda)
Os de Balaguer (Gerb)
Sant Cugat del Vallès (Valldoreix)
Sant Jaume d'Enveja (els Muntells)
Sant Joan de Vilatorrada (Sant Martí de Torroella)
Sarroca de Bellera (Manyanet)
Seva (Sant Miquel de Balenyà)
Soriguera (Tornafort)
Tàrrega (Talladell)

Tivissa (Serra d'Almos)
Torroella de Montgrí (l'Estartit)
Tortosa (Bítem, Campredó, Jesús)
Tremp (Vilamitjana)
Vallbona de les Monges (Rocallaura)
Valls (Picamoixons)
Vielha e Mijaran (Arròs e Vila, Aubèrt e Betlan, Betren, Casau, Escunhau e Casarilh, Gausac, Vilac)
Vilaller (Senet)
Vilanova de Meià (Santa Maria de Meià)

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de www.municat.cat (2022). Entre parèntesis les EMD existents.

Per tal de fer una aproximació a les EMD, ens basem en un treball anterior (Galindo, 2014), atès que des de llavors només s'han creat dues EMD —l'Estartit i Sant Miquel de Balenyà—, que no alteren l'anàlisi. La major part de les EMD a dia pertanyen d'avui a la província de Lleida (54), i les restants es reparteixen entre les de Tarragona (6), Barcelona (4) i Girona (1). Tot i la percepció de les EMD com a entitats rurals, veiem dues dades que relativitzen aquesta afirmació. Per un costat, trobem EMD en municipis com Lleida (2), Sant Cugat del Vallès, Cerdanyola del Vallès o Tortosa (3). Per un altre, trobem EMD amb una població important, com Valldoreix (de prop de 8.400 habitants), tres de prop de 3.000 habitants —Jesús, l'Estartit i Bellaterra— u altres tres que superen 1.000 habitants —Campredó, Sant Miquel de Balenyà i Bítem—. Les EMD no són, per tant, un fenomen exclusivament rural, ni per població ni per situació geogràfica. De fet, les 22 EMD “fora del Pirineu lleidatà responen a motivacions diferents i en la major part són de nova creació. No estan concentrades geogràficament en una àrea concreta sinó que responen a la demanda dels seus veïns i solen situar-se dintre de municipis amb una població major que la mitjana però separats del nucli urbà”³ Les 18 EMD creades des del 1991 responen a aquesta lògica. En el treball esmentat proposàvem tres categories poblacionals entre les EMD:

1. Nuclis amb escassa població pertanyents a municipis rurals. En aquesta categoria podem situar les 48 EMD lleidatanes amb menys de 250 habitants.

3. Galindo, *L'organització territorial d'àmbit inferior al municipi a Catalunya*, 37.

2. Nuclis amb població “mitjana” pertanyents a petits municipis.
3. Nuclis amb població “elevada” pertanyents a municipis mitjans o grans.

1.3. Planta local i les EATIM

El debat sobre de la planta municipal —que és també un debat entre les concepcions funcional i orgànica del municipi— té un llarg recorregut, i han estat molts els autors que n’han defensat la *racionalització i sostenibilitat* a través de fusions municipals des de diferents punts de vista, més *radicals*⁴ o més *matissats*.⁵ En el marc de l’aprovació de la Llei de racionalització i sostenibilitat de l’Administració local (LRSAL), també es van considerar les EATIM com a ens innecessaris i, per tant, que calia suprimir. Tot i la previsió de la seva supressió com a ens local, el text de l’LRSAL va preveure algunes disposicions encaminades a la seva desaparició o almenys a la reducció substancial del nombre, en especial la supressió com a ens local a l’LBRL, i un seguit de mesures encaminades a suprimir aquelles entitats que rendissin comptes, així com impedir la creació de noves entitats amb personalitat jurídica pròpia, qüestions sobre les quals tornarem més endavant.

El resultat d’aquest procés, a gairebé una dècada de l’aprovació de l’LRSAL, es pot qualificar de fracàs. El nombre d’EATIM pràcticament no s’ha reduït, i això deixa aquestes entitats en un règim *en suspens*. En el fons es mostra la incapacitat de separar *política* de gestió com a dos àm-

4. Alguns autors han defensat la fusió obligatòria dels petits municipis que no tenen una dimensió suficient (De Diego, “Relación entre el coste de los servicios y la planta local”; Rodríguez, *Territorio y gobierno local en España*). L’aproximació sempre està basada en la incapacitat de prestar serveis públics o en la ineficiència, prenent sovint els processos de fusió municipal al nord d’Europa com a model (Durán, *La fusión de municipios como estrategia*). La idea força en aquest plantejament és que qualsevol municipi que no sigui *viable* des del punt de vista econòmic i de prestació de serveis hauria de desaparèixer, és a dir, agregar-se a d’altres fins a assolir la *dimensió* òptima per a la prestació adequada de serveis públics.

5. Orduña, a “Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español” (p. 825), afirma que “no debe hacerse una traumática eliminación de municipios a partir de unos máximos y unos mínimos; los antecedentes históricos estudiados nos muestran el fracaso de tales iniciativas”. No obstant això, es mostra partidari de revisar el mapa municipal, opinió molt majoritària amb alguns matisos. Entre d’altres, *vid.*: López, “Políticas ante la fragmentación del mapa municipal” o Velasco, “La planta local en España”.

bits que responen a lògiques diferents i que no han de ser necessàriament coincidents.⁶

A Catalunya també hi ha hagut debat sobre la racionalització de la planta municipal i un cert consens en el fet que hi ha un excés de municipis o fragmentació municipal. En el cas català, s'han produït alguns intents de racionalització o propostes de fusions o agrupacions municipals, com la proposta de Casassas i Clusa (Informe Roca).⁷ En el debat a Catalunya, però, no s'ha plantejat en cap cas la supressió de les EMD. S'han vist afectades per les previsions de l'LRSAI en tant que EATIM, però no hi ha veus que proposin eliminar-les. Les raons poden ser variades, però el seu nombre reduït i el fet que en alguns casos tinguin una certa dimensió poblacional de ben segur que hi han influït. No s'han vist com un element important del govern local i en certa mesura han passat *desapercebudes*.

A vegades, però, les EMD s'han vist com una opció d'articulació dels nuclis de municipis fusionats o de municipis amb diversos nuclis de població. Aquesta idea no és, per tant, nova, però sí té més sentit que mai davant el *cul-de-sac* en què s'ha convertit el debat sobre la racionalització de la planta municipal. En els dos apartats següents posem en valor aquesta idea, en primer lloc, analitzant el règim de les EMD i veient quins elements s'haurien de millorar, i, en segon lloc, destacant algunes idees per posar en valor la vigència de les EMD i la seva utilitat en el debat sobre l'articulació territorial local a Catalunya.

2. La regulació estatal de les EATIM després de l'LRSAI

La regulació estatal s'ha limitat a dues disposicions de l'LBRL que deixaven en mans del legislador autonòmic la seva regulació. L'LRSAI ha suposat

6. Com ha afirmat Albet i Mas (“El mapa municipal en España”):

a la administración local española se le impone el reto de diferenciar el territorio propiamente “político” (o ámbito de identidad ciudadana que permite desarrollar la democracia a través de la participación directa y como exponente de la representatividad más genuina) del territorio de “gestión” más idóneo para hacer operativa la administración pública a nivel local, asegurando el bienestar y unas mismas condiciones y calidad de vida para toda la población. Ambos espacios no necesariamente han de enmarcar territorios diferentes, pero está claro que no obligatoriamente han de coincidir en el municipio, tal como ha sido entendido mayoritariamente hasta hoy.

També Rodríguez, a *Territorio y gobierno local en España*, proposa una *fusió selectiva*, en la qual “fusionar los ayuntamientos como unidades de organización y gestión, pero sin que esto suponga la desaparición formal del municipio como ente territorial y de identificación ciudadana”.

7. Casassas, i Clusa, *L'organització territorial de Catalunya*. Parlament de Catalunya, *Informe Roca*.

eliminar aquesta regulació bàsica limitada i introduir determinades disposicions que tenen la finalitat poc dissimulada de reduir aquestes entitats i impedir la creació de noves. L'LRSA ha produït una situació de paràl·lisi que, per altra banda, no ha aconseguit les seves finalitats. Tot i la transformació del marc estatal, el règim de les EMD ha restat inalterable. És esperable —i desitjable— que el legislador suprimeixi o modifiqui les disposicions introduïdes per l'LRSA, i això no impedeix que el legislador català millori la regulació de les EMD existents introduint mesures que en facin el règim més flexible i adaptable a les diferents EMD existents i a les que es podrien crear en el futur.

2.1. L'impacte de l'LRSA en el règim jurídic de les EATIM

Prèviament a la modificació de l'LBRL per l'LRSA, el text bàsic de règim local simplement establia la condició d'entitat local de les EATIM (art. 3.2 LBRL) i remetia al legislador autonòmic per a la seva regulació, establia una sèrie de regles bàsiques per a la seva creació (art. 45 LBRL), matisades pel Tribunal Constitucional (STC 214/1989), que declararia no bàsica la lletra b, i deixava un marge de desenvolupament de les normes de creació pel legislador autonòmic (lletra a):

- a) La iniciativa corresponderá indistintamente a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente. Este último debe ser oído en todo caso.
- b) La Entidad habrá de contar con un órgano unipersonal ejecutivo de elección directa y un órgano colegiado de control, cuyo número de miembros no podrá ser inferior a dos ni superior al tercio del número de Concejales que integren el respectivo Ayuntamiento. La designación de los miembros del órgano colegiado se hará de conformidad con los resultados de las elecciones para el Ayuntamiento en la Sección o Secciones constitutivas de la circunscripción para la elección del órgano unipersonal. No obstante, podrá establecerse el régimen de Concejo Abierto para las Entidades en que concurran las características previstas en el número 1 del artículo 29.
- c) Los acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa deberán ser ratificados por el Ayuntamiento.

Per tant, el gruix de la regulació de les EMD està contingut en la llei catalana, que veurem més endavant.

L'any 2013 l'LRSAI modifica de forma substancial aquest règim bàsic estatal. Tot i que l'avantprojecte de llei preveia la supressió de les EATIM, amb l'argument que comportaria un gran estalvi de recursos públics, les pressions del món local —i les objeccions del Consell d'Estat, entre d'altres— van comportar una modificació del text final. Finalment, es van eliminar les EATIM de l'enumeració d'ens locals de l'article 3.2 LBRL, deixant sense contingut l'article 45 LBRL i afegint un nou article 24 bis LBRL. Això té tres conseqüències: la pèrdua de la condició d'ens local (a efectes de l'LBRL), la interiorització autonòmica de la seva regulació i la previsió de les EATIM futures com a òrgans desconcentrats. Vegem aquestes qüestions a continuació.

Les EATIM com a ens locals (no territorials)

Les EATIM s'han definit com a “collectivitats menors integrades en un municipi per a l'administració descentralitzada de nuclis de població amb interessos diferenciats”.⁸ Com s'ha dit, “no són òrgans descentralitzats del municipi, sinó persones jurídiques que tenen un cercle propi de competències derivades de les lleis”.⁹ És una precisió important en tant que, tot i que s'ha generalitzat aquesta expressió, no representen una descentralització competencial del municipi en el territori sinó un ens amb una esfera competencial pròpia. Són ens descentralitzats, però no una expressió de descentralització municipal.

Per altra banda, no hi ha hagut discussió sobre la consideració de les EATIM com a ens locals —d'acord amb la seva inclusió a l'article 3 LBRL. En el cas de Catalunya, l'article 2 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC) estableix que “tenen també la condició d'ens locals de Catalunya la província, les entitats municipals descentralitzades, les entitats metropolitanes i les mancomunitats de municipis”. Mantenen aquesta consideració tot i la seva supressió de l'enumeració de l'article 3 LBRL.

És una qüestió diferent la seva consideració com a entitats territorials. Tant l'article 3 LBRL —en l'anterior redacció— com l'article 2 TRLMRLC els exclouen d'aquesta categoria. Tot i que l'ordenament ho explicita i la

8. Pizarro, *Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio*, 55.

9. Pou, i Romero, “Les entitats municipals descentralitzades a Catalunya”, 960.

posició majoritària és que no es tracta d'ens territorials,¹⁰ també hi ha veus que qüestionen que s'afirmi amb tanta rotunditat.¹¹ En qualsevol cas, tot i que no les considerem “ens locals territorials” és indubtable que tenen una base territorial i un caràcter polític. Cal destacar en aquest sentit que a Catalunya l'article 83.3 TRLMRLC estableix que les EMD, “en l'àmbit de llurs atribucions, tenen plena autonomia per a l'administració del nucli de població.”

La interiorització autonòmica de la regulació de les EATIM (i les EMD)

Prèviament a l'LRSA, el règim de les EATIM ja es basava en la regulació autonòmica amb els límits de l'article 45 LBRL. La resta de regulació estatal —art. 38-42 TRRL i art. 3-4, 142-145 ROF— és d'aplicació supletòria. També ho és l'article 199 LOREG,¹² que estableix una sèrie de regles en matèria electoral. Actualment apliquem el marc normatiu que estableix l'LBRL, que, com hem vist, no diu res sobre la seva regulació més enllà d'impedir la creació de noves entitats amb personalitat jurídica pròpia, de forma que la seva regulació és la que hagin establert cadascuna de les comunitats autònomes, i en el cas de Catalunya, l'Estatut d'autonomia (EAC) i el TRLMRLC.

Les EMD tenen un element distintiu respecte a les EATIM en general i és la seva previsió en el text estatutari. L'article 86.7 EAC estableix que “les concentracions de població que dins d'un municipi formin nuclis separats es poden constituir en entitats municipals descentralitzades. La llei els ha de garantir la descentralització i la capacitat suficients per a portar a terme les activitats i prestar els serveis de llur competència”. Per tant, l'existència de les EMD com a fórmula de descentralització intramunicipal per als nuclis separats té la *protecció* estatutària. La regulació de les EMD, però, la trobarem bàsicament en el TRLMRLC, que veurem més endavant amb més atenció.

10. Pallarés, “Aproximación al régimen jurídico de las entidades de ámbito inferior al municipio de Cataluña”.

11. Menéndez, “Entidades de ámbito inferior al municipio”, 1204-1207.

12. Tolivar, “La descentralización municipal”, 124.

Les noves “entitats” de l'article 24 bis LBRL

Com hem vist, l'LR SAL introdueix un nou article 24 bis LBRL amb el redactat següent:

1. Las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán los entes de ámbito territorial inferior al Municipio, que carecerán de personalidad jurídica, como forma de organización desconcentrada del mismo para la administración de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las leyes.
2. La iniciativa corresponderá indistintamente a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente. Este último debe ser oído en todo caso.
3. Solo podrán crearse este tipo de entes si resulta una opción más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados de acuerdo con los principios previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

Aquesta disposició no té altra finalitat que evitar que les EATIM que hagin perdut aquesta condició en virtut de les mesures de racionalització de l'article 116 bis LBRL i la DT 4a LRSAL —que veiem en l'apartat següent— tornin a la situació anterior. La personalitat jurídica no es recupera en cas de perdre's. Aquesta redacció té alguns problemes. En primer lloc, fa una remissió al legislador autonòmic —que aquest no ha dut a terme— per a la regulació d'aquests *ens*. Es tracta d'una redacció confusa, ja que els *ens*, per definició, tenen personalitat jurídica. En aquest cas, el legislador —conscientment o de forma impròpia— anomena *ens* el que són simples òrgans que des del punt de vista jurídic no són diferents substancialment dels continguts a l'article 24 LBRL (òrgans territorials de gestió desconcentrada).

En segon lloc, a aquesta confusió entre *ens* i òrgan, l'article 24 bis LBRL afegeix dos límits. El primer és *heretat* de la redacció anterior de l'LBRL: concretament, l'apartat 2 és una transcripció literal de l'article 45.2 a LBRL. El segon estableix límits a la creació d'aquests *ens* (òrgans): per un costat, procedimentals (iniciativa de creació i dret d'audiència de l'Ajuntament); per un altre costat, d'eficiència (si es demostra com una opció eficient d'acord amb la LOEPSF). Si un municipi pot establir òrgans territorials de gestió desconcentrada d'acord amb l'article 24 LBRL, quin incentiu té per a fer-ho a través de l'article 24 bis LBRL? I en el cas que un nucli de població

hagi perdut la seva EATIM i vulgui disposar d'un *ens* d'aquest tipus, estarà sotmès a més restriccions que la resta de nuclis del municipi?

El contingut de l'article 24 bis LBRL atenta contra el principi d'autoorganització dels municipis i no té més sentit que respondre a una política conjuntural i ja fallida. La seva modificació és una qüestió de sentit comú que s'hauria de produir al més aviat possible eliminant tot condicionant sobre la seva personalitat jurídica, sobre la denominació i fins i tot sobre el requisit d'eficiència per a la seva creació.

Un règim incert... i en suspens

L'LR SAL incorpora també una sèrie de disposicions que pretenien *empènyer* les EATIM *no sostenibles* cap a la seva extinció. Així, el nou article 116 bis LBRL estableix que, quan les corporacions locals incompleixin l'objectiu d'estabilitat pressupostària, l'objectiu de deute públic o bé la regla de despesa hauran de formular un pla economicofinancer, que inclou la "supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad".

Per altra banda, la disposició transitòria 4a estableix que les EATIM existents mantindran la condició d'entitat local (ap. 1) sempre que presentin els seus comptes en un any des de l'entrada en vigor de la Llei. En cas contrari, s'haurien de dissoldre (ap. 2 i 3). Aquell mateix any 2013 el grau de compliment era del 46 % del conjunt de les EATIM,¹³ percentatge que va augmentar però que avui en dia segueix baix pel que fa al rendiment de comptes en termini (47,05 %) i al rendiment total (74,22 %), segons dades del Tribunal de Comptes de setembre de 2022 per a l'exercici 2020. Aquest mecanisme de supressió per manca de rendiment de comptes s'ha mostrat altament inefectiu, ja que el nombre d'EATIM s'ha reduït en menys d'un 1 % en el període 2014-2021 (de 3.719 a 3.683 entitats).

Arribats en aquest punt, trobem un mapa d'EATIM que s'ha mostrat pràcticament inalterable tot i les mesures establertes a l'LR SAL.¹⁴ D'altra

13. Galán, i Galindo. "Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio", 71-72.

14. En el projecte de llei de l'LR SAL es proposava fins i tot que "cuando de la evaluación de los servicios prestados por las entidades de ámbito territorial inferior al municipio resulte la inadecuación de la prestación del servicio en su ámbito, corresponderá al municipio la pres-

banda, no és possible la creació de noves EATIM amb personalitat jurídica pròpia atesa la redacció de l'article 24 bis LBRL. El legislador autonòmic pot regular les entitats existents, però no crear-ne de noves, ja que haurien de ser necessàriament òrgans desconcentrats.

2.2. La regulació de les EMD

L'article 79.1 a TRLMRLC reproduïx el contingut del ja suprimit article 45 LBRL —i l'actual art. 24 bis 2 LBRL— pel que fa a la creació d'EMD, en el sentit que la iniciativa ha de partir de la població interessada o de l'Ajuntament. No entrem en el procediment concret, simplement especifiquem que no es pot constituir en el nucli on té la seu l'Ajuntament (art. 79.2 TRLMRLC), la seva constitució no pot comportar una pèrdua de qualitat en la prestació dels serveis generals del municipi (art. 80.2 a TRLMRLC), ha de comptar amb recursos suficients per a complir les seves atribucions (art. 80.2 b TRLMRLC) i han de concórrer circumstàncies de naturalesa geogràfica, històrica, social, econòmica o administrativa (art. 80.2 c TRLMRLC). No són requisits exigents i no estableixen llindars de població.

A continuació abordem la regulació de cinc elements clau en l'articulació jurídica de les EMD —organització, potestats i competències, finançament, relacions amb el municipi, i participació en ens associatius— posant en contrast la regulació i el funcionament real sobre la base d'un estudi de camp fruit del treball ja esmentat.¹⁵

Organització de les EMD

D'acord amb l'article 79.1 d TRLMRLC, l'EMD ha de comptar amb un òrgan unipersonal executiu d'elecció directa i un òrgan col·legiat de control. El primer és el president de l'entitat, que és escollit directament pels veïns pel sistema majoritari mitjançant la presentació de candidatures dels diferents partits, federacions, coalicions o agrupacions d'electors (art. 81 TRLMRLC). En cas de vacant, ocupa la presidència el segon candidat amb

tación del mismo y la entidad de ámbito territorial inferior al municipio quedará disuelta" (DA 7a), fórmula molt imprecisa i que tenia com a objectiu reforçar la idea de supressió del número més gran possible d'entitats.

15. Galindo, *L'organització territorial d'àmbit inferior al municipi a Catalunya*.

més vots.¹⁶ L'òrgan col·legiat és la Junta de Veïns, formada pel president (que també presideix la Junta) i els vocals (un mínim de dos i un màxim d'un terç dels regidors de l'Ajuntament). Els vocals són designats pels representants de cada candidatura en funció dels resultats obtinguts en l'entitat en les eleccions municipals. Si l'EMD es regeix per consell obert, només s'escull president.

És una organització en què trobem molts paral·lelismes amb l'organització municipal, encara que té molts aspectes disfuncionals o que són problemàtics: no només les denominacions (president, Junta de Veïns i vocals, en lloc d'alcalde, Ple i regidors), que tenen més connotacions d'un òrgan de participació que d'un ens amb legitimació democràtica, sinó també aspectes que les fan dependre de la configuració del municipi, com l'elecció indirecta dels vocals¹⁷ o el límit del nombre de vocals en funció de la composició del ple municipal (amb el qual no hi ha en principi relació directa).¹⁸ De fet, l'article 83 TRLMRLC equipara les funcions de president i alcalde, i de Junta i Ple, en l'àmbit de les seves competències.

Respecte al president, "correspon al president o presidenta representar l'entitat, administrar-ne els interessos, executar els acords adoptats per la junta de veïns i les altres atribucions que corresponen a l'alcalde o alcaldessa, d'acord amb la legislació de règim local" (art. 83.1 TRLMRLC).

Potestats i competències

Les EMD poden exercir les mateixes potestats que els ens territorials (art. 4 LBRL i art. 8 TRLMRLC) tret de la potestat expropiatòria. Així doncs, els corresponen la reglamentària i la d'autoorganització; la tributària i la financera (només per a taxes i contribucions especials); la de programa-

16. En no existir suplents (del mateix partit) en cas de vacant, el president pot acabar sent un candidat no desitjat pels veïns. Aquesta eventualitat la preveuen les lleis de Cantàbria i Castella i Lleó, que sí que prescriuen un suplent.

17. En respondre la composició de la Junta dels resultats electorals al municipi, es pot produir una *cohabitació* entre el president (d'elecció directa) i la Junta (d'elecció indirecta sobre la base dels resultats dels partits al territori de l'EMD), que poden respondre a opcions polítiques diferents. Això no és una mera hipòtesi: en les EMD resultants de les eleccions de 2011 aquesta situació es produïa en 14 casos (Galindo, *L'organització territorial d'àmbit inferior al municipi a Catalunya*, 46-47). És una disfunció que caldria corregir amb l'elecció directa dels vocals, ja que el sistema actual no permet el vot diferencial.

18. *L'Informe Roca* proposava revisar la regulació de les EMD amb un doble objectiu, un dels quals era "perfeccionar el seu règim de representació (per exemple, incrementant el nombre màxim de vocals de la junta de veïns segons la població)" (p. 20-21).

ció o de planificació; la d'investigació, d'atermenament i de recuperació d'ofici de llurs béns; la d'execució forçosa i la sancionadora; i la de revisió d'ofici de llurs actes i acords. Dues terceres parts de les EMD han exercit la potestat reglamentària —regulació de les taxes i preus públics, i menys la regulació de l'ús de serveis o béns públics—, especialment les de *nova* creació (des del 1991) i les més poblades. En alguns casos la seva activitat normativa és equiparable a la de molts municipis catalans: per exemple, Valldoreix, Campredó i Jesús.¹⁹

L'article 82.1 TRLMRLC estableix un conjunt de competències pròpies per a les EMD:

- a) La vigilància dels béns d'ús públic i dels comunals.
- b) La conservació i l'administració del seu patrimoni, inclòs el forestal, i la regulació de l'aprofitament dels seus béns comunals.
- c) L'enllumenat públic i la neteja viària.
- d) L'execució d'obres i la prestació de serveis de competència municipal d'interès exclusiu de l'entitat, quan no són a càrrec del municipi respectiu o de la comarca.
- e) L'ordenació del trànsit de vehicles i de persones en el seu àmbit.
- f) La conservació i el manteniment dels parcs i els jardins, i del patrimoni històric i artístic del seu àmbit.
- g) Les activitats culturals i esportives vinculades directament a l'entitat.

També es preveu la possibilitat de delegació de competències de l'Ajuntament en l'EMD (art. 82.2 TRLMRLC) o el manteniment de la prestació de serveis en el cas de municipis fusionats o agregats (art. 82.3 TRLMRLC). Així doncs, el marc normatiu dibuixa tres tipus de competències: les atribuïdes a totes les EMD (hereves en part de les antigues ELM, com es veu clarament en els apartats a i b), les atribuïdes per delegació de l'Ajuntament, i les mantingudes com a conseqüència de processos de fusió o agregació municipal en els anys seixanta i setanta. Són poques les EMD que exerceixen competències *mantingudes* per la seva condició d'antic municipi, però sí que és més habitual la delegació de competències per part de l'Ajuntament —14 EMD l'any 2012, generalment en EMD *noves*.

La Comissió Jurídica Assessora (CJA) ha classificat les EMD com a entitats de primer grau i segon grau en funció del seu origen i grau com-

19. Galindo, *L'organització territorial d'àmbit inferior al municipi a Catalunya*, 47.

petencial.²⁰ Les de *primer grau* són fruit d'una fusió o agregació municipal, que poden seguir prestant els serveis de què disposaven com a municipi. Les de *segon grau* són de nova creació per petició veïnal o de l'Ajuntament, i només poden ampliar les competències obligatòries per delegació. Es produeix una paradoxa, ja que les entitats que tenen més capacitat i voluntat d'exercir les competències tenen un marge competencial i dependència de l'Ajuntament.

El tipus de competències exercides a través de la prestació de serveis públics —analitzat a Galindo—²¹ incideix en aquests dos tipus d'EMD. Les de població més reduïda presten directament els serveis relacionats amb els béns públics o comunals, conservació del patrimoni o execució d'obres, mentre que recorren a l'assistència dels municipis per a la resta. En les *noves* o de més població el ventall de serveis prestats de forma directa és més ampli. Es tracta d'un *mapa* de prestació de serveis molt divers, però a grans trets sembla confirmar que hi ha una relació entre la mida de l'entitat i l'amplitud de serveis prestats,²² i també entre *velles* i *noves* EMD.²³

Finançament i recursos humans

Recordem que l'article 86.7 EAC preveia que la llei ha de garantir a les EMD “la descentralització i la capacitat suficients per a portar a terme les activitats i prestar els serveis de llur competència”. El legislador català, en canvi, no ha proporcionat aquesta *capacitat suficient* a les EMD, que tenen una potestat tributària limitada. Poden obtenir ingressos de taxes, preus públics i ingressos derivats del seu patrimoni, però no tenen capacitat impositiva tret d'alguns cas aïllat. Els ingressos per aquests conceptes tenen en general una incidència reduïda en uns pressupostos prou baixos en general (un 10 % l'any 2012), encara que trobem casos equiparables a municipis de similar població, com en el de Valldoreix, amb un pressupost de gairebé 10 milions d'euros i més de 50 empleats públics en la plantilla per al 2022. La norma és la dependència de transferències de l'Ajuntament.

Les plantilles de les EMD són molt reduïdes, tenen una forta presència del treball parcial i escassa tecnificació, situació que en general també

20. Comissió Jurídica Assessora. Dictamen 10/91, 56-59.

21. Galindo, *L'organització territorial d'àmbit inferior al municipi a Catalunya*, 52 i ss.

22. Arias, i González-Antón, “La prestación de servicios públicos de las entidades locales menores”, 59.

23. Galindo, *L'organització territorial d'àmbit inferior al municipi a Catalunya*, 52 i ss.

presenten els petits municipis. L'any 2012 les EMD catalanes disposaven de 150 empleats conjuntament —Valldoreix i Jesús, més de 30 cadascuna; aquesta xifra d'empleats conjunts pot haver augmentat a 200 en crear-se dues noves EMD, una de les quals és l'Estartit—, però gairebé la meitat no tenien personal i un 28,6 % només una persona. Només en 15 dels casos hi havia dos o més empleats, generalment en EMD *noves*. De la mateixa forma que en el cas del finançament, hi ha una gran dependència respecte de l'Ajuntament, en aquest cas del seu personal.

En conclusió, ens remetem a l'observació del treball esmentat quan afirmàvem que “quan es parla del cost del funcionament de les EMD hauríem de dir que, exceptuant les de Jesús i Valldoreix, estem davant d'una estructura administrativa i de serveis d'autèntica subsistència i amb un cost global irrisori”.

Relacions amb el municipi

L'única via de participació de l'EMD en les decisions municipals que la llei catalana preveu és, com estableix l'article 83.4 TRLMRLC, que “el president o presidenta, o el vocal en qui delegui, pot assistir amb veu però sense vot a les sessions de l'Ajuntament”, via que s'utilitza en gairebé el 60 % dels casos, bé regularment o quan es tracten assumptes que afecten les EMD. La realitat, però, mostra que un 30,2 % disposen de mecanismes de col·laboració,²⁴ generalment a través de convenis o de normes municipals. En alguns casos s'atribueixen competències i potestats —a través de la delegació— i es determinen aspectes financers —com la participació en els ingressos municipals— o d'adscripció d'empleats públics. Per altra banda, en el 20 % de les EMD el municipi respectiu ha aprovat normes en les quals es preveu la seva participació en el procés de presa de decisions municipal, normalment l'emissió d'informes preceptius o vinculants en matèries que afecten l'EMD.

Aquesta intensa activitat de col·laboració és un aspecte que el legislador català hauria d'articular de forma flexible, proporcionant eines que articulïn la relació entre ambdues entitats. En aquest sentit, l'Informe Roca proposava revisar la regulació de les EMD amb un doble objectiu, el segon dels quals era “reforçar les funcions de participació i interlocució veïnal

24. *Ibid.*, 63.

en aquells aspectes de l'actuació municipal que els afecten, així com les possibilitats de gestió de serveis municipals” (p. 20-21).

Aquests mecanismes de col·laboració no exclouen la tutela de l'Ajuntament en determinats acords de les EMD (art. 83.3 TRLMRLC), que, si bé és la norma, no sembla ser un aspecte controvertit tret de casos aïllats.

Participació en ens associatius

Les mancomunitats de municipis són una de les eines principals de cooperació interadministrativa en el món local per a la prestació de serveis. No obstant això, el marc normatiu català *veda* la participació de les EMD en aquest tipus d'ens associatius. L'any 2020 la Mancomunitat Intermunicipal Voluntària La Plana formulava una consulta a la CJA sobre la possibilitat que l'EMD de Sant Miquel de Balenyà (municipi de Seva) fos incorporada com a membre, atès que els serveis que presta (serveis de gestió i tractament de residus, gestió dels serveis socials i serveis funeraris) van ser delegats en el territori de l'EMD pel municipi.²⁵ La CJA, tot i reconèixer el dret d'associació de les entitats contingut en la Carta europea d'autonomia local (art. 10 CEAL), afirma que aquest dret l'ha de concretar el legislador de cada estat. En el nostre cas, l'ordenament “centra el reconeixement del dret d'associació en relació amb els municipis, quan es tracta de l'exercici mancomunat de les pròpies competències. En canvi, s'estén genèricament a totes les entitats locals respecte a la integració en associacions representatives d'interessos”.

En el cas concret de les EMD, la CJA afirma que ni l'EAC ni la legislació catalana de règim local no li reconeixen expressament el dret d'associació “en termes equiparables al municipi”, encara que li garanteixen un “àmbit de decisió autònom” (de forma implícita, 86.7 EAC). La CJA afegeix que “el dret d'associació és un contingut necessari de l'autonomia”, de forma que les EMD tenen el dret d'associar-se, però ho han de fer “en els termes legalment establerts”. La Comissió reconeix que en alguns casos el legislador autonòmic ha previst la participació de les EATIM en les mancomunitats de municipis —Llei 17/2010, de 22 de desembre, de mancomunitats i entitats locals menors d'Extremadura, i Llei 21/2018, de 16 d'octubre, de mancomunitats de la Comunitat Valenciana—, però

25. Dictamen 76/2021, d'11 de març. Consulta efectuada per la Mancomunitat Intermunicipal Voluntària La Plana sobre si, d'acord amb la legislació vigent, existeix o no la possibilitat d'integració d'una entitat municipal descentralitzada en una mancomunitat de municipis.

recorda que el legislador català no ho ha fet. Per tant, “sense una modificació prèvia de la legislació catalana de règim local, no és jurídicament possible la integració d’una EMD en una mancomunitat de municipis”. No obstant això, res no impedeix que les EMD puguin col·laborar amb els municipis a través de la subscripció de convenis o associacions, però no mancomunitats.

A part dels antecedents esmentats, també l’*Anteproyecto de ley del régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación, de medidas de modernización administrativa y de mejora de las relaciones de colaboración de las administraciones públicas* (conegut com a proposta d’Estatut dels municipis de menys població i en risc de despoblació) proposa la figura de les *mancomunitats integrades* per a la prestació dels serveis públics i l’execució d’obres de competència municipal, però preveu també la participació de les EATIM (que el text anomena encara ELM) en la proposta d’introducció d’un article 147.2 LBRL:

2. Se consideran mancomunidades integradas aquellas en las que, al menos, concurren los siguientes requisitos:

a) Agrupar a municipios de menor población o en riesgo de despoblación o entidades locales menores que cumplan una de estas dos condiciones:

1.º La población de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación y entidades locales menores integrados en la mancomunidad debe sumar, en conjunto, al menos 20.000 habitantes, según las cifras oficiales de población.

2.º La mancomunidad debe integrar como mínimo a diez municipios de menor población o en riesgo de despoblación o entidades locales menores.

3. Les EMD com a eina d’articulació del sistema de governs locals

Les EATIM han estat en el centre del debat en la darrera dècada. La visió economicista sobre la seva supressió va tenir l’*LRSA* com a màxima expressió. Els resultats d’aquesta aproximació han estat molt pobres. Les EATIM no han desaparegut, i per això cal considerar dues qüestions: la primera, adequar el seu règim jurídic a la realitat; la segona, contemplar-les com una peça important per a articular el sistema de governs locals. Són qüestions que hauria d’abordar el legislador autonòmic atesa la interiorització autonòmica que va aprofundir l’*LRSA*. En el cas de Catalunya, aquestes

consideracions són especialment adients. Les EMD estan consolidades i poden tenir un paper en diferents escenaris tant a localment com autonòmicament. A continuació abordem quatre possibles *utilitats* de la figura de l'EMD en el cas català, conscients de les dificultats però també de l'oportunitat de reflexionar sobre el paper i articulació d'aquest tipus d'entitats.

3.1. Tres qüestions prèvies per resoldre sobre les EMD

S'haurien de tenir en compte tres qüestions abans d'abordar la regulació i l'articulació de les EMD. Es tracta de qüestions que es refereixen a la manera com les percebem i la manera en què s'haurien d'articular. En primer lloc, cal ser conscients de la seva existència i del seu paper en l'articulació del territori. En segon lloc, cal valorar el seu doble rol com a manifestadores del principi democràtic i com a prestadores de serveis, però deslligant dues dimensions que no són necessàriament coincidents. Finalment, cal construir un règim flexible que permeti acomodar la diversitat de les realitats locals en què existeixen o podrien existir les EMD.

Canvi de forma de mirar: les EMD existeixen i són ens locals

La *catalogació* de les EMD com a ens territorials és objecte de discussió, com hem vist. Però és un ens local i, per tant, l'hem de considerar com a tal. Les EMD generalment s'obvien en les anàlisis sobre el món local, encara que poden tenir un paper important en l'articulació del govern local. La terminologia que encara s'utilitza, *entitats menors* o *entitats descentralitzades*, porta a la confusió de veure-les com una expressió de descentralització intramunicipal, però disposen d'autonomia, potestats i competències pròpies *diferenciades* dels municipis amb els quals comparteixen territori. No s'ha plantejat, encara que podria ser positiu fer-ho, eliminar aquesta part de la seva denominació i que passessin a ser "entitats descentralitzades" (ED).²⁶

26. La CJA no s'oposa a aquest canvi sempre que no es confongui amb el municipi: "malgrat la confusió terminològica que es pugui generar, no s'observa cap obstacle jurídic a la decisió legal de qualificar les entitats locals menors com a 'entitats municipals'. Però sempre amb l'advertència que, encara que l'EMD sigui legalment nominada 'municipal', no és el 'municipi', és a dir, és un tipus d'entitat local diferent al municipi. Per contra, en rigor, l'EMD no és una part del municipi, concepció aquesta de les EATIM, en la legislació actualment vigent, més pròpia de la seva configuració com un fenomen només de desconcentració municipal, similar, per exemple, al cas dels districtes" (*ibid.*).

També cal modificar les denominacions, especialment la de *president* per “alcalde de l’EMD”, expressió que, de fet, s’utilitza a la pràctica de la mateixa forma que “Ajuntament de l’EMD”. En qualsevol cas, és necessari donar visibilitat a aquestes entitats i valorar-ne la utilitat en l’articulació del sistema de governs locals.

Representació política i gestió de serveis públics locals

Com hem vist al principi d’aquest treball —i ho aprofundirem més endavant—, hi ha una posició molt estesa de tractar conjuntament les vessants política i de gestió a l’hora de valorar la viabilitat dels municipis. En el debat sobre la planta local, s’ha discutit molt sobre l’*optimització* pel que fa a la mida de les entitats per a ser viables, i totes aquestes propostes passen per considerar quin és el punt en què un municipi no és viable i hauria de ser fusionat, ja que no pot prestar els serveis obligatoris de forma eficient. Aquest llinyar s’ha establert en general en 5.000 habitants, i en determinats serveis en 500 o 1.000 habitants. Són llinyars que semblen arbitraris en molts casos en tant que es basen en la població i no en les característiques geogràfiques o de poblament, que tenen una influència important en el cost dels serveis. És lògic pensar que els serveis que es presten en un petit municipi rural i relativament aïllat del centre urbà més proper tindran un cost més elevat, no perquè els municipis responsables siguin ineficients, sinó perquè el cost és *per se* més elevat. Tot i fusionar el municipi, el servei s’haurà de seguir prestant i el cost serà similar.²⁷ De fet, molts d’aquests serveis ja els presta la Diputació o el Consell comarcal, de forma que costa veure’n una millora substancial. La prestació de serveis i la representació s’haurien de considerar de forma separada: el nivell òptim des del punt de vista de la prestació de serveis no està relacionat amb l’*optimització* des del punt de vista de la representació política.

Les EMD són una fórmula poc explorada en aquest sentit en tant que permet l’autoorganització de nuclis separats però la prestació d’aquells serveis que l’entitat pot assumir, i afavoreix, a més, la reducció de la planta local.

27. Tot i que les raons d’estalvi han estat centrals en la política de fusions —singularment amb l’LRSAL—, alguns estudis no donen suport a aquesta visió. Un estudi sobre el possible estalvi de recursos en cas de fusions, d’acord amb el que planteja l’LRSAL, mostra estalvis puntuals (serveis generals) però també augment de costos en altres àmbits (costos de provisió, coordinació), a més d’altres efectes negatius (Hortas-Rico, i Salinas, “Determinación de la escala mínima eficiente en la provisión de bienes públicos locales”, 57-58).

Un règim flexible i asimètric

Com hem vist en l'apartat segon d'aquest treball, el règim jurídic de les EMD presenta nombroses disfuncions. El seu origen respon a un tipus d'entitats determinades, però les *noves* EMD ja no tenen aquest perfil. Hi trobem disfuncions que afecten elements simbòlics —com ja hem vist—, però d'altres tenen a veure amb el marc competencial, els serveis que presten i la seva relació amb el municipi i altres ens. Sobretot les noves EMD han desbordat el marc del TRLMRLC, i el seu funcionament real no s'ajusta al paper que el legislador català els va assignar en el seu moment. Cal repensar el règim de les EMD de manera que permeti la pervivència de petites entitats amb interessos específics junt amb altres que tenen vocació de *quasi municipi* i estan en disposició de prestar serveis. També cal que aquest règim els permeti relacionar-se amb el municipi i amb la resta d'ens locals sense les limitacions que presenta actualment el TRLMRLC. Només amb una regulació que permeti EMD amb autonomia però adaptables a les diferents circumstàncies, aconseguirem una eina que pot tenir diferents funcions, no només com a forma d'autoorganització d'un nucli sinó com a articulador del territori en municipis més amplis i complexos.

3.2. Les EMD com a instrument d'articulació territorial: quatre propostes

Els debats sobre la necessitat de racionalització de la planta local s'han convertit en un diàleg entre posicions antagòniques. Tot i la multitud d'estudis al respecte els resultats són ben escassos. El mateix succeeix en el cas de Catalunya, amb l'afegit dels debats sobre l'organització territorial. Ho afirmava de forma molt expressiva Enric Mendizábal: “L'organització territorial administrativa de Catalunya és un problema irresoluble. I és un problema irresoluble perquè no és possible trobar la solució al problema, a saber: fer una organització territorial administrativa de Catalunya que agradi a tothom”.²⁸

La diversitat del món local a Catalunya no es pot reconduir a un model únic, perquè mai no generarà un suport majoritari o generarà oposició per part de diferents sectors. És en l'asimetria, que podem trobar soluci-

28. Mendizábal, “L'Organització territorial administrativa de Catalunya, un problema irresoluble”, 88.

ons i millores del sistema. A continuació proposem quatre opcions en què les EMD poden tenir un paper important en dos sentits: reduir la planta municipal i garantir alhora l'autonomia en la presa de decisions per part de les col·lectivitats locals. Es tracta de propostes que tenen una primera dificultat, com és la prohibició actual de creació de noves EMD amb personalitat jurídica pròpia. És una dificultat que —sent optimista— el legislador estatal corregirà, atesos els nuls resultats de la regulació actual. Les propostes que segueixen presenten altres dificultats, algunes notables, però són opcions possibles. Necessiten, en tot cas, ser pensades i considerades.

Les EMD, en definitiva, poden ser eines d'articulació territorial en municipis amb diversos nuclis de població, poden ser una alternativa a la segregació municipal, o fins i tot ser una peça en una fusió municipal, en casos concrets o abraçant la totalitat d'una comarca. Amb totes les previsions, a continuació analitzem aquestes opcions, les seves possibilitats legals i les seves dificultats.

Forma d'articulació territorial en municipis amb diversos nuclis

Hi ha la tendència a mirar el mapa municipal observant el gairebé miler de municipis com a excessivament fragmentat. Però, si el mirem des d'una perspectiva territorial, veiem que hi ha gairebé 4.000 nuclis de població (3.898 "entitats singulars" de població segons Idescat l'any 2021). La fragmentació municipal és prou relativa si mirem extensos municipis com Tremp (302,82 km²) o altres set que superen 200 km². Prenem com a referència el municipi de Barcelona, que podem percebre com a *gran municipi* no només per població sinó també territorialment —101,35 km²—, però 50 municipis catalans tenen més extensió. Aquests tenen una característica gairebé comuna, que és la presència de diversos nuclis de població. També en tenen una altra que ens pot sorprendre: en 15 dels 16 municipis amb més extensió de Catalunya hi trobem EMD. I no hi trobem només municipis petits i rurals, sinó mitjans com Tortosa o grans com Lleida. L'EMD, que pot tenir aquesta *etiqueta* de rural —que ja hem vist que no és del tot correcta—, ens apareix en un context concret, en el qual trobem termes municipals grans i la presència de nuclis separats.

L'EMD no és l'única forma possible d'articulació territorial en municipis amb diversos nuclis. Hi ha un ventall d'opcions possibles: districtes (òrgans desconcentrats territorials diversos), consells de poble, consells municipals, comunitats de veïns, alcaldes pedanis o *de barri*, consells territorials, juntes

de veïns, etc. Es tracta d'una multitud de fórmules territorials —basades en la desconcentració, delegació o participació ciutadana—, molt desconegudes tot i la seva implantació a Catalunya. En un treball anterior²⁹ vam poder comprovar l'extraordinària implantació i diversitat d'aquestes fórmules. Aquesta diversitat local no és exclusiva de Catalunya, sinó que es pot observar també, per exemple, en el cas del País Basc.³⁰ Una bona part d'aquestes fórmules estan basades en la tradició, d'altres en la voluntat d'implementar mesures de *democràcia de proximitat* o de certa aproximació al territori. Tenen, si més no, el problema de la fragilitat, sempre sotmeses als possibles canvis del Govern local de torn. La personificació s'ha vist sovint com una protecció davant aquesta fragilitat. Davant la *volatilitat* d'aquestes fórmules o la seva poca incidència real en les decisions, les EMD s'han vist com una opció més robusta. La personificació suposa no només que no poden ser suprimides fàcilment, sinó que disposen d'un àmbit competencial propi.

Meilán Gil³¹ defensa el concepte de *municipio* “compuesto, [...] un fenómeno de integración que no implique la desaparición de ningún Municipio”.³² La idea del *municipio compost* ja es va formular durant el franquisme,³³ encara que comportava la creació d'un ens nou, diferent de les

29. Galindo, *L'organització territorial d'àmbit inferior al municipi a Catalunya*, 2014.

30. Galindo, *La organización territorial inframunicipal en el País Vasco*.

31. Meilán. “Los municipios como elementos estructurales del Estado”, 644.

32. El fet que aquesta idea tingui orígens en el franquisme —cita— no l'hauria de desacreditar, atès el canvi que el municipi ha experimentat d'ençà d'aquells dies. Burgueño és escèptic amb aquesta idea, que denomina “artefacte legal mai experimentat”, afirmant que “resta per demostrar la viabilitat legal d'aquesta bonica idea (que no dubtem a subscriure) si no entenem per municipi “no desaparegut” precisament les entitats municipals descentralitzades (amb aquest nom o un altre) que restarien subsumides dins l'hipotètic nou municipi (de fet, tal com plateja la legislació local catalana i propugnà també l'*Informe Roca* per als municipis de menys de 250 habitants)”.

33. Jordana, a “La previsible alteración de nuestra división territorial” (p. 652) afirmava: parece prevalecer la idea de que es absolutamente necesario basar la organización administrativa en un Municipio fuerte y capaz, pero también que no sería conveniente lograrlo mediante la supresión de los actuales e insuficientes pequeños Municipios.

I proposa:

dos operaciones: reducir los pequeños Municipios en cuestión a una categoría que podría recibir el nombre de Concejo, y reservar el nombre de Municipio para la entidad compuesta formada por la agrupación de una pluralidad de Concejos entre sí o con una población de mayor importancia. No se trata de las actuales Entidades locales menores, nombre desafortunado que convendría suprimir, sino de auténticas entidades primarias, semejantes a la feligresía portuguesa o a la parroquia rural de Inglaterra, con una organización elemental y una competencia reducida a su capacidad real y a sus medios personales y económicos.

La mateixa idea defensa De la Vallina a “Reforma de la Administración local y organización administrativa del medio ambiente” (p. 19-20) quan afirma:

entitats locals menors. Aquí no es proposa crear cap tipus d'ens nou, sinó utilitzar-ne un d'existent que, amb necessitats de reforma, ja existeix. Els municipis compostos, a la pràctica, ja existeixen, i alguns utilitzen la figura de l'EMD.

En el treball previ esmentat³⁴ ja observàvem que alguns municipis que totalment o parcialment han articulat el seu territori municipal a través d'EMD, com els de Vielha e Mijaran i les Valls de Valira (amb 7 EMD en cadascun), Naut Aran (amb 5), Alins i Llavorsí (amb 3 EMD en cadascun) i les Valls d'Aguilar i Alt Àneu (amb 2 EMD en cadascun). Tots aquests municipis se situen en el Pirineu lleidatà, però també hi trobem els municipis de Tortosa (amb 3) o Lleida (amb 2). En algun dels casos fins i tot s'ha articulat un òrgan de coordinació entre les diferents EMD del municipi i el mateix Ajuntament —Conselh d'Alcaldes del municipi de Vielha e Mijaran. La possibilitat d'un òrgan de coordinació s'ha regulat en la Llei 6/1994, de 19 de maig, de les entitats locals menors de Cantàbria, que preveu, en la disposició addicional 2a, la possibilitat de constituir com a òrgan complementari un Consejo de Participación de Juntas Vecinales, format per l'alcalde i els presidents de cadascuna de les ELM (o vocal en qui deleguin).

Alternativa a la segregació: l'EMD com a fi o com a mitjà?

L'EMD s'ha vist en moltes ocasions com a segona opció —en cas de no disposar dels requisits necessaris per a segregar-se— o com a etapa transitòria cap a la segregació municipal. En altres casos, l'EMD és fruit de processos d'agregació dels anys seixanta-setanta. En pocs casos, l'EMD és una primera opció, una fórmula desitjada de forma permanent. La *mitificació* de la personificació en un municipi la converteix en un *mal menor* o, en qualsevol cas, en un *mentrestant*. Cal, en primer lloc, visibilitzar les EMD

El Municipio es, ante todo y sobre todo, la institución que encarna y representa a una comunidad de vida territorialmente localizada, y esta dimensión representativa adquiere tal carácter en nuestro ordenamiento que no puede olvidarse, sin que ello quiera decir que todo Municipio tenga que ser forzosamente por sí mismo una organización prestadora, con fines económico-administrativos, que pueden ser asumidos con ventaja por organizaciones supramunicipales acudiendo a las figuras asociativas.

No se trata, por ello, de supresión *ex lege* de los pequeños Municipios, ya que la historia y el propio Derecho comparado nos pone de relieve que los intentos, en este orden, han sido siempre fallidos, pero sí [de] abandonar una configuración puramente administrativa del Municipio y que fue, como lo prueba la historia, uno de los mayores inconvenientes para una correcta ordenación municipal.

34. Galindo, *L'organització territorial d'àmbit inferior al municipi a Catalunya*, 37.

com una opció d'autoadministració vàlida, alternativa a la segregació.³⁵ Per a aconseguir-ho, és vital que allò que es vulgui aconseguir a través d'un municipi es pugui obtenir igualment a través d'una EMD. Davant de l'evidència que es tracta de dues fórmules diferents, a la pràctica poden arribar a convergir en certa manera.

Cal pensar en la realitat dels petits municipis, amb grans dificultats de prestació de serveis, manca de personal, etc. Avui dia l'autonomia de gestió dels petits municipis és escassa, de forma que les diputacions, consells comarcals i ens associatius són responsables de la prestació de serveis públics obligatoris. L'autonomia local dels petits municipis és més teòrica que real, però sí que existeix un nucli en què el municipi conserva la seva capacitat de decisió —no de gestió directa. És cap a aquest nucli que s'hauria d'aproximar el règim jurídic de les EMD. Això suposa, per tant, garantir l'*autonomia* de les EMD per a decidir sobre els assumptes de la seva competència i participar en les decisions municipals que els afecten directament.

Instrument per a afavorir la fusió municipal

Tot i les nombroses veus favorables i les iniciatives legislatives com l'LRSAL, la fusió municipal està condemnada al fracàs. Les fusions han estat esporàdiques en les darreres dècades, i, tret de casos aïllats —per exemple, el cas de Bon Benito i Villanueva de la Serena—, no s'albiren iniciatives en aquest sentit. Els *incentius* econòmics per als veïns no *compensen* la pèrdua de l'autonomia com a municipi, que aquests veïns veuen com un pas més en el despoblament. En aquest sentit ho afirma Burgueño:³⁶ “Un aspecto muy negativo de las anexiones municipales del pasado fue que no siempre incorporaron mecanismos para evitar que la agregación significase una pérdida de la representación política, resultando traumáticas para las colectividades afectadas”. Es tracta, en definitiva, que l'articulació institucional resultant d'una fusió conservi per al municipi un element identitari

35. En aquest sentit, fa just tres dècades Tort ja destacava la manca de voluntat política d'impulsar aquesta fórmula per “fer front a les tendències disgregadores a gran escala del mapa municipal, tot tractant d'assolir el punt d'equilibri entre l'eficàcia en la prestació dels serveis públics (que demana, cada vegada més, l'adopció d'uns mares territorials més grans que els dels municipis actuals) i la satisfacció de les aspiracions de qualsevol comunitat local al seu autogovern”. Tort, “Les entitats municipals descentralitzades”, 277.

36. Burgueño, “Recensió de Rodríguez González”, 29.

o de representació i certes potestats que li permetin seguir decidint sobre assumptes que l'afectin directament.

En aquest sentit, el mateix autor destaca que ha existit “un enfrentamiento reiterado a lo largo de la historia entre los objetivos de racionalización del mapa municipal (la eficiencia administrativa) y la exigencia de mantener vivos los órganos de representación local”. Es tracta, però, de qüestions diferents —prestació de serveis i representació política— que, en tractar-se conjuntament, converteixen en irresoluble la racionalització de la planta municipal.³⁷ No es tracta, com afirma l'autor, de *moderació en les propostes i consens* —que en gran mesura ja existeix—, sinó d'oferir als municipis fusionats una alternativa acceptable.³⁸

En aquest sentit, López Ramón creu important “articular cautelas de equilibrio interno en los Nuevos municipios, haciendo compatible el objetivo de fortalecer la vida municipal con el mantenimiento de la diversidad local”,³⁹ i planteja la configuració d’“estatutos de concejo” per als municipis fusionats aprofundint en el model de les ELM. També l'Informe Roca proposava, en el cas de Catalunya, l'ús de les EMD com a eina per a afavorir la fusió municipal.⁴⁰ Assenyalava, com un dels elements per a una política per als petits municipis, assolir una població

37. Tal com afirma Sanz Larruga a “El señuelo de las fusiones de municipios y la necesaria reforma de la planta local”, “la tensión entre el principio democrático y la eficacia (y eficiencia) que persiguen las fusiones municipales debe de resolverse mediante la delicada ponderación de todos los elementos que se ponen en juego”. En aquesta aproximació de *suma zero* rau una part de la problemàtica sobre les fusions. Les EMD —o EATIM en general— possibiliten salvaguardar en bona part el principi democràtic en els municipis fusionats, i aconseguir en principi més eficiència de recursos.

38. L'aproximació a aquest problema sovint lamenta una postura *irracional*, basada en els sentiments o interessos. Per exemple, l'argument que “el principal freno que ha contribuido a este estancamiento ha sido la constante apelación a los sentimientos de identidad y proximidad, especialmente alertados desde las élites políticas locales temerosas de perder su status social” (Rodríguez, “Les entitats municipals descentralitzades a Catalunya”, 155), es podria aplicar perfectament als municipis metropolitans i mostra prejudicis i manca de comprensió de les conseqüències d'una fusió municipal.

39. López, “La lucha contra la despoblación rural”, 146.

40. Per altra banda, en el marc d'un hipotètic procés de fusió, els municipis resultants podrien ser més extensos. Tal com s'ha dit, “si els municipis fossin molt grans, [caldría buscar] un major desenvolupament de la figura de l'entitat municipal descentralitzada (EMD) com a element territorial més elemental” (Tulla, “Divisió territorial de Catalunya”, 280). Altres autors han destacat la doble funció de les EMD com a forma d'administració diferenciada de béns comunals o municipals (tradicionals) i com a forma d'autoorganització de municipis que perden la condició de municipi en processos de fusió (Mir, “L'organització política i institucional de l'Administració local a la Catalunya rural”, 8), o fins i tot han defensat la conversió dels municipis en EMD en els processos de fusió (Casassas, i Casassas, “L'organització territorial de l'administració pública de Catalunya”, 357).

mínima de 250 habitants. Com afirma, “per als municipis afectats, la figura de l’entitat municipal descentralitzada pot servir per preservar la seva identificació col·lectiva” (p. 20). També poden servir les propostes sobre representació, participació i gestió que ja hem vist. L’informe també proposa que el Fons de Cooperació Local de Catalunya prevegi l’increment de municipis amb nuclis separats i el tractament específic de les EMD.

L’acceptació d’una fórmula com la que es proposa és una incògnita. En el nostre estudi⁴¹ vam poder comprovar que només quatre EMD (Durro i Saraís, Fontllonga i Ametlla, Taús i Vila, i Vall de Castellbò) eren municipis abans de convertir-se en EMD (o ELM en el seu moment). Es tracta, però, d’una situació derivada d’una agregació forçosa. ¿Haurien accedit a convertir-se en ELM de forma voluntària? Creiem que la resposta, en principi, hauria estat que no. Caldria preguntar-se —i preguntar als municipis— si en el context actual, en què a la pràctica no poden exercir les seves funcions davant les obligacions creixents del règim local i sectorial, acceptarien convertir-se en una EMD *reforçada*, en la qual mantindrien una part de les competències o facultats de decisió sobre matèries sensibles, a més d’una representació similar a la d’un municipi. Conservarien la vessant democràtica però no la de gestió material. De fet, aquesta possibilitat de *conservar* competències de què es disposava com a municipi ja hi és a la llei catalana de règim local: “Si l’entitat municipal descentralitzada es crea en virtut de fusió o d’agregació de municipis, pot prestar els serveis que gestionava anteriorment el municipi extingit” (art. 82.3 TRLMRLC).

Peça en un hipotètic municipi comarcal?

Fa més de quatre dècades Casassas i Clusa⁴² proposaven una nova forma d’articular la planta municipal agrupant els municipis existents en 127 entitats denominades *municipalies*, a més de dues àrees metropolitanes (Barcelona i Tarragona), com a únic nivell de govern local. Aquesta proposta intentava superar la idea de la comarca com a ens supramunicipal, que és la que es va acabar imposant. ¿És possible que algunes de les comarques

41. Galindo, *L’organització territorial d’àmbit inferior al municipi a Catalunya*.

42. Casassas, i Clusa, *L’organització territorial de Catalunya*.

actuals es converteixin en municipis *comarcals* i que els actuals municipis (o nuclis separats) s'articulin en EMD?

La idea de *municipi comarca* ja ha estat descartada pel Tribunal Constitucional en l'STC 214/1989, de 21 de desembre, que defensa el principi de centralitat del municipi, que no pot ser buidat de les seves competències en favor d'una comarca (art. 42.4 LBRL). El Tribunal afegeix que aquest precepte:

garantiza la institució municipal, que, aun en la hipótesis extrema, no podrá diluirse para pasar a identificarse con la comarca. La configuración constitucional de la comarca como agrupación de municipios (art. 152.3 de la CE) impide, en efecto, la materialización del supuesto último del “municipio comarca”, de manera que, por muy profundas que pudieran imaginarse esas alternaciones municipales, no podrá llegarse a semejante situación.⁴³

Sembla clar, doncs, que una comarca no pot deixar sense contingut els municipis que la conformen. Tal com indica Font i Llovet, “tancaria la possibilitat que la figura de la comarca pogués tenir un paper important en un eventual procés de reconfiguració del mapa i de la planta municipal, com a instrument de superació de l'inframunicipalisme en el món rural”.⁴⁴ Seria una qüestió diferent plantejar una hipotètica fusió de tots els municipis d'una comarca i que el municipi resultant assumís les funcions del Consell Comarcal.

Aquest *buidament* de la comarca no és una hipòtesi futura, sinó que ja s'ha produït en el cas de la comarca del Barcelonès. L'article 2 del Decret legislatiu 4/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de l'organització comarcal de Catalunya (LOCC), estableix que “l'organització comarcal s'estén a tot el territori de Catalunya” i que “cap municipi no ha de restar exclòs de l'organització comarcal”. La comarca és “una entitat local de caràcter territorial formada per l'agrupació de municipis contigus” (art. 3.2 LOCC) i el seu territori es defineix “per l'agrupació dels termes municipals que la integren”. En tot municipi de Catalunya hi

43. En aquest sentit, “hemos de suponer que el TC no rechazó una eventual política autonómica de transformación de las comarcas en municipios, sino más bien lo que se le había propuesto por las Comunidades Autónomas recurrentes, esto es, el traspaso a las comarcas de competencias propias de los municipios” (López, “Políticas ante la fragmentación del mapa municipal”, 98).

44. Font, “Els governs locals intermedis i la seva projecció metropolitana”, 36.

ha d'haver una comarca, i aquesta té com a essència l'agrupació territorial de dos o més municipis.

Aquest plantejament vedaria d'entrada la constitució d'un municipi comarca. No obstant això, l'aprovació de la Llei 1/2019, de 15 de febrer, de supressió del Consell Comarcal del Barcelonès ha deixat una comarca sense contingut institucional, que l'exposició de motius justifica per raons de "racionalització, simplificació, eficiència, diferenciació, cohesió i sostenibilitat." No s'elimina la comarca —que se segueix utilitzant per a altres finalitats—, però sí el Consell Comarcal. Per tant, a efectes institucionals, no tots els municipis catalans disposen d'una organització comarcal (Consell Comarcal) (art. 11 i ss. LOCC), i al mateix temps tot Catalunya està organitzada en comarques (art. 2 LOCC).

Aquesta distribució asimètrica dels nivells municipal i supramunicipal ja existeix en altres estats, com en el cas dels *Kreisfreie Städte*⁴⁵ alemanys o els *unitary councils* anglesos, amb totes les prevencions. No obstant això, aquesta operació és complexa en tant que implica una fusió prèvia i una llei que buidi institucionalment la comarca en qüestió. L'articulació dels municipis resultants es podria dur a terme a través d'EMD amb una regulació que les reforçés i les convertís en ens suficientment atractius i flexibles per a adaptar-se a cada cas. Deixem aquí aquesta idea com una mera possibilitat mirant d'explorar totes les opcions.

Bibliografia

- Albet i Mas, Abel. "El mapa municipal en España: estructura, evolución y problemáticas". *Geopolítica(s): revista de estudios sobre espacio y poder* 10, n. 1 (2019): 11-40.
- Arias Sampedro, Carlos, i Carlos González-Antón Álvarez. "La prestación de servicios públicos de las entidades locales menores". *Papeles de economía española* 115 (2008): 55-65.
- Burgueño, Jesús. "Recensió de Rodríguez González, Román [ed.] (2009). Reformar la administración territorial. Municipios eficientes y viables". *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núm. 67-68 (2009): 419-428.

45. Tal com succeeix en el cas alemany, "se admite constitucionalmente la existencia de las ciudades libres de *Kreis* (*Kreisfreie Städte*), municipios que, en función de los criterios establecidos por la respectiva legislación de régimen local (fundamentalmente poblacionales y de capacidad de gestión), no se integran territorialmente en ningún *Kreis* y que asumen, junto a las propias de los municipios, las competencias de aquél". Gracia, "El nivel supramunicipal de gobierno local en Alemania", 103.

- . “El eterno debate sobre la reforma del mapa municipal. El caso de Cataluña”. *Revista de geografía*, núm. 3 (2004): 7-33.
- Casassas, Jordi, i Lluís Casassas i Simó. “L’organització territorial de l’administració pública de Catalunya. Resum de ‘La Proposta’ (informe lliurat a la Diputació de Barcelona l’any 1994)”. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núm. 67/68 (2009): 337-365.
- Casassas, Lluís, i Joaquim Clusa. *L’organització territorial de Catalunya*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 1981.
- Comissió Jurídica Assessora. Dictamen 10/91, de 7 de març. *Memòria de la Comissió 1991*.
- De Diego Gómez, Alejandro. “Relación entre el coste de los servicios y la planta local”. *Revista Española de Administración Local y Autonómica (REALA)* 8 (2017): 128-146.
- De la Vallina Velarde, José Luis. “Reforma de la Administración local y organización administrativa del medio ambiente”. *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 189 (1976).
- Del Molino, Sergio. *La España vacía*. Madrid: Alfaguara, 2016.
- Durán García, Francisco Javier. *La fusión de municipios como estrategia*. Madrid: Dykinson, 2016.
- Font i Llovet, Tomàs. “Els governs locals intermedis i la seva projecció metropolitana”. *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 57 (2018): 32-50.
- . “La reforma de la planta local”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 158 (2013): 11-16.
- Galán Galán, Alfredo, i Ramon Galindo Caldés. “Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio: estado de situación e impacto de la reforma local”. Dins Marcos Almeida Cerredá, Claudia Tubertini, i Pedro Costa Gonçalves (dir.), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*. Cizur Menor: Civitas-Thomson Reuters, 2015, 47-103.
- Galindo Caldés, Ramon. *La organización territorial inframunicipal en el País Vasco*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP), 2015.
- . *L’organització territorial d’ àmbit inferior al municipi a Catalunya*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2014.
- Gracia Retortillo, Ricard. “El nivel supramunicipal de gobierno local en Alemania”. *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 11 (2010): 83-141.
- Hortas-Rico, Miriam, i Paula Salinas. “Determinación de la escala mínima eficiente en la provisión de bienes públicos locales”. *Revista de Economía Aplicada*, 66, vol. XXII (2014): 35-65.
- Jordana de Pozas, Luis. “La previsible alteración de nuestra división territorial”. *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 155 (1967).
- López Ramón, Fernando. “La lucha contra la despoblación rural”. *Anuario del Gobierno Local* 2019 (2020): 125-147.

- . “Políticas ante la fragmentación del mapa municipal”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 313-314 (2010): 67-104.
- Meilán Gil, José Luis. “Los municipios como elementos estructurales del Estado: principios y consecuencias”. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 12 (2008).
- Mendizàbal i Riera, Enric. “L’Organització territorial administrativa de Catalunya, un problema irresoluble”. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núm. 67 (2009): 87-109.
- Menéndez García, Pablo. “Entidades de ámbito inferior al municipio”. Dins Santiago Muñoz Machado, *Tratado de Derecho Municipal*, vol. II. Madrid: Civitas, 2003.
- Mir i Bagó, Josep. “L’organització política i institucional de l’Administració local a la Catalunya rural”. *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 13 (1991).
- Orduña Rebollo, Enrique. “Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español”. *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291 (2003).
- Pallarés Serrano, Anna. “Aproximación al régimen jurídico de las entidades de ámbito inferior el municipio de Cataluña”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 309 (2009).
- Parlament de Catalunya. *Informe Roca*. Informe sobre la revisió del model d’organització territorial de Catalunya. 2000.
- Pizarro Nevado, Rafael. *Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio*. Granada: CEMCI, 2002.
- Pou i Viver, Tomàs, i Manuel Romero i Duran. “Les entitats municipals descentralitzades a Catalunya. Criteri jurídic delimitador de les seves competències”. *Revista Jurídica de Catalunya*, vol. 92, núm. 4 (1993).
- Rodríguez González, Román. *Territorio y gobierno local en España. Un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria*. Madrid: Thomson Civitas, 2005.
- Sanz Larruga, Javier. “El señuelo de las fusiones de municipios y la necesaria reforma de la planta local”. *La Administración al día* (20 de juliol de 2012).
- Tolívar Alas, Leopoldo. “La descentralización municipal: el modelo de parroquias rurales”. *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 228 (1991).
- Tort Donada, Joan. *Les entitats municipals descentralitzades a Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1993.
- . “Les entitats municipals descentralitzades: una alternativa al microfundisme municipal?” *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núm. 33-34, vol. VII (1992).
- Tulla i Pujol, Antoni Francesc. “Divisió territorial de Catalunya: algunes reflexions des de l’Alt Pirineu”. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núm. 67 (2009): 273-290.
- Velasco Caballero, Francisco. “La planta local en España: criterios para la toma de decisiones”. *Anuario de Derecho Municipal 2010* (2011): 25-54.

VII

El finançament municipal: propostes de reforma per a diferents nivells

Joaquim Solé Vilanova

1. Introducció

L'objectiu principal d'aquest article és mostrar alguns dels canvis que caldria plantejar a la Hisenda local catalana, i suggerir que aquestes reformes s'haurien de proposar o dur a terme en diferents nivells o instàncies. Per aquest motiu, en la primera part es descriuen els trets bàsics i la situació de la Hisenda municipal a Catalunya. En la segona part es posen en relleu les propostes que cal plantejar, primer, com a canvis en la legislació estatal, segon, com a iniciatives a emprendre per part de la Generalitat de Catalunya i el seu Parlament, tercer, com a iniciatives a emprendre per part de les associacions municipalistes (ACM i FMC) i, quart, com a bones pràctiques per a una gestió fiscal i financera més eficaç i justa portada a terme pels mateixos governs municipals.

Segons la nostra opinió, les institucions públiques catalanes estan desaprofitant el seu poder legal i les seves competències, i també la seva capacitat per a presentar iniciatives de reforma del finançament i de la gestió local a diferents instàncies, i desaprofitant la seva capacitat per a orientar els governs municipals a tenir una Hisenda local més sòlida i, per tant, una Administració local més justa fiscalment, i més eficaç i eficient en la prestació dels serveis. Això es traduiria en una Administració pública catalana més potent.

2. Situació de la Hisenda local a Catalunya

2.1. Condicionants

Hi ha quatre condicionants de la Hisenda local de Catalunya que cal destacar, segurament entre molts altres: el domini legal estatal sobre la Hisenda local, el minifundisme municipal, el disseny inacabat de l'organització territorial i la manca greu de personal tècnic als ajuntaments.

La Constitució espanyola de 1978 està relativament oberta respecte a la descentralització de poder a les comunitats autònomes, però les lleis estatals posteriors de règim local i d'Hisenda local condicionen extraordinàriament l'organització, les competències, la fiscalitat, i els recursos en forma de transferències que els municipis reben de cada comunitat autònoma. Els parlaments autonòmics poden legislar sobre les entitats locals, però la preponderància (o abús) de la legislació estatal fa que es limiti molt el poder autonòmic per a legislar i es caigui en una uniformitat geogràfica que no permet adaptar les administracions locals al context territorial (metropolità, rural, etc.) i polític de cada comunitat autònoma ni innovar en temes d'organització territorial i gestió pública i de fiscalitat municipal.

El predomini de la legislació estatal i l'abús de la legislació bàsica, que deixen poc marge per a legislar al Parlament de Catalunya, comporten una estructura rígida de competències obligatòries municipals, que no poden passar a ser supramunicipals. Comporten també un sistema tributari municipal que només l'Estat pot legislar en figures tan bàsiques com l'impost sobre béns immobles (IBI), l'impost d'activitats econòmiques (IAE), l'impost sobre l'increment de valor dels terrenys urbans (IIVTNU o plusvàlua) i l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres (ICIO). I, finalment, aquest predomini estatal comporta una dependència de les participacions o subvencions incondicionades estatals als municipis i diputacions, que no permet a Catalunya dissenyar unes transferències als ens locals en funció de les competències que el Parlament autonòmic podria decidir per als diferents ens locals. Tampoc no permet un disseny propi, modern, eficient i equitatiu de les transferències als municipis, basat en el context local (rural, urbà o metropolità) de cada territori.

Hi ha, per tant, una triple dependència de les entitats locals respecte a la legislació estatal, que porta a la conclusió que els governs locals no són "les criatures dels governs regionals", com s'acostuma a dir amb llenguatge anglosaxó, sinó que són "les criatures" del Govern estatal. Això és tot el contrari del que succeeix en països federals o quasifederals, on les adminis-

tracions locals depenen del poder regional. I el que ara i aquí es vol posar en relleu no és només la manca de poder polític que això representa per al Parlament de Catalunya, sinó la ineficiència econòmica i la ineficàcia en la gestió pública que aquesta uniformitat comporta a tot l'Estat. Tanmateix, val la pena afegir que els quatre territoris forals del País Basc i Navarra gaudeixen d'un poder competencial, fiscal i financer sobre l'Administració municipal molt més gran que el que gaudeixen les comunitats autònomes en el territori comú.

Un segon condicionant a destacar de l'Administració local catalana i espanyola és el "minifundisme municipal" existent. A Espanya i altres països llatins es manté la concepció que cada poble té dret a ser un ajuntament, entès com a unitat política i unitat administrativa i prestadora de serveis, mentre que en els països anglosaxons i del nord d'Europa la concepció és que un conjunt de pobles, als quals es garanteix representació territorial individualment en l'elecció dels regidors, formen un municipi. Aquest "minifundisme municipal" català i espanyol deriva d'una concepció de l'Administració local de principis del segle XIX, quan els municipis pràcticament no prestaven serveis i la competència fiscal era nul·la perquè la mobilitat dels ciutadans era també nul·la. El resultat numèric, que seguim tenint al segle XXI, de tot això és que el 85 % dels municipis de Catalunya i d'Espanya tenen menys de 5.000 habitants i, el que és més greu encara, el 40 % dels municipis de Catalunya i el 50 % dels municipis d'Espanya tenen menys de 1.000 habitants. Aquestes esquifides dimensions demogràfiques d'una gran majoria de municipis no permet una ampliació de competències de despesa, sinó que es tradueix en unes *deseconomies* d'escala (costos per càpita elevats) en la prestació dels serveis. I es tradueix també en una dificultat gestora i administrativa molt gran per manca de personal, tècnics i directius, estables i ben preparats. Aquesta situació d'ineficiència econòmica genera unes desigualtats grans, entre municipis mitjans o grans i municipis petits o molt petits, respecte al nivell de prestació de serveis que es pot aconseguir.

Un tercer condicionant és la reordenació territorial inacabada, o mal resolta, i una situació d'estancament a Catalunya. No s'han completat els consells comarcals amb més competències de despesa i amb un cert poder fiscal i un nivell de recursos més alt, ni tampoc s'ha reforçat democràticament i fet més transparent aquest nivell de govern supramunicipal amb l'elecció directa dels consells comarcals. Però tampoc no s'han abolit els consells comarcals. Ni tan sols sembla que hi hagi ganes de debatre'n el futur en un context de reforma global de l'Administració local cata-

lana. I no està en l'agenda política ni en l'agenda dels debats acadèmics o públics les possibles propostes per a fer una Administració municipal moderna, eficient i equitativa. Mentrestant, els ajuntaments grans van fent, l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) té una llei pròpia del 2010 i va fent, i la majoria dels municipis petits malviuen. Hom diria que es dona un protagonisme als anomenats micromunicipis que pot portar a falses esperances.

A finals dels anys vuitanta del segle passat i durant els noranta hi hagué una manca total de consens polític després del “trágala” de les lleis d'ordenació territorial catalanes de 1987, no aprovades per un pacte entre les forces polítiques catalanes. Més tard es recuperà el consens acadèmic amb l'Informe Roca de l'any 2000 i s'arribà a una aprovació consensuada de la Llei de vegueries al Parlament de Catalunya, un brindis al sol, i de la Llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, detallada i operativa. Des de llavors, entre el 2010 i el 2022, no sembla haver-hi cap voluntat política per a fer propostes innovadores i valentes, i la reordenació territorial, que hauria d'estar centrada a resoldre les mancances dels municipis petits, segueix sense fer-se, completar-se, o refer-se.

Un quart condicionant, que està afectant extraordinàriament la gestió dels municipis menors de 5.000 habitants de Catalunya, però també dels més grans, és la manca de personal tècnic estable i de funcionaris d'habilitació nacional (FHN), degut a diferents causes permanents i al fet que les places de tècnics en municipis petits són molt poc atractives pels seus que els ajuntaments poden pagar i per l'aïllament professional que comporten per a qui hi vulgui treballar. Ens referim tant a secretaris i interventors com a arquitectes, enginyers i informàtics. El resultat és el d'unes “administracions centrals” dins d'aquests municipis petits amb personal poc preparat, inestable i insatisfet. D'això n'és conscient l'Administració pública catalana (Generalitat, diputacions i consells comarcals), però no actua com hauria d'actuar amb propostes imaginatives, coordinades entre administracions i de fort impacte sobre els potencials candidats. S'ampliarà aquest tema a l'apartat 4.

2.2. L'estructura d'ingressos municipals

La descripció i anàlisi breu dels ingressos se centrarà en els recursos municipals. Els ingressos dels ajuntaments catalans i espanyols es podrien encasellar en l'anomenat model llatí, a diferència del model anglosaxó o el

dels països nòrdics. El model llatí es caracteritza per l'existència de diversos impostos municipals, entre els quals l'impost sobre la propietat (IP) és el principal, i els ingressos impositius es complementen amb taxes i preus públics però també amb transferències incondicionades i específiques. En canvi, el model anglosaxó acostuma a tenir un únic IBI molt potent, tot i que també gaudeix de transferències o subvencions. El model nòrdic està més centrat en el recàrrec d'un impost sobre la renda personal (IRP) i en una participació clara en l'IRP estatal. A aquest darrer model nòrdic s'hi podria afegir el cas d'Alemanya, on els governs locals participen en un 15 % de l'IRP federal.

Impostos

El Reial decret legislatiu 2/2004 és la normativa estatal que regeix els impostos municipals a tot Espanya, exceptuant el País Basc i Navarra. És un text refós, actualitzat, de la Llei reguladora de les hisendes locals que va establir per a l'Estat el model de finançament municipal l'any 1988 i que entrà en vigor el 1990. Tot i haver-hi un text refós (2/2003) i una Llei municipal i de règim local de Catalunya (del 1987), que ha d'encaixar en la Llei (estatal) de bases de règim local de 1985, el Parlament de Catalunya mai no ha aprovat una llei de finances locals, malgrat que en parla l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2010 a l'article 220. No haver fet una llei catalana de finances locals és una prova de realisme que constata que la llei estatal sobre hisendes locals no deixa quasi marge per a una llei catalana, ja que ni la Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA) ni cap altra llei no descentralitzen, en bloc, un poder fiscal per al Parlament de Catalunya de figures impositives tradicionalment municipals i en particular de la imposició sobre la propietat, que és la més idònia en l'àmbit municipal. Aquesta descentralització de poder fiscal sí que es porta a terme amb el concert econòmic basc i el conveni econòmic navarrès, que permeten als territoris forals legislar sobre la tributació municipal.

La legislació estatal actual preveu tres impostos municipals, que es poden qualificar com a anuals i obligatoris: l'IBI, l'IAE i l'impost sobre vehicles de tracció mecànica (IVTM). La Llei reguladora de les hisendes locals també inclou dos impostos no anuals, optatius o potestadius, que són l'ICIO i l'IIVTNU, i un tercer, l'impost sobre l'aprofitament de vedats privats de caça i pesca, molt residual i també optatiu però anual.

Per impost obligatori s'entén el que la normativa obliga a exigir a cada municipi, i, en canvi, pel que fa als impostos optatius o potestatius, el ple de cada ajuntament decideix establir-los o no a través de l'ordenança fiscal corresponent.

Els municipis tenen una autonomia fiscal rellevant. Els ajuntaments estan obligats a regular els impostos obligatoris, però poden escollir entre exigir o no exigir els potestatius. Per altra part, els governs municipals poden decidir certs elements, com el tipus de gravamen de cada un dels sis impostos. En alguns, com en l'IVTM, els marges màxim i mínim són molt reduïts i, en altres, el marge és amplíssim, com en l'IBI. Per tant, no hi ha autonomia per a regular les figures impositives però sí per a triar-les i per a triar el volum total d'ingressos que s'equilibrin amb el volum de despesa desitjada.

Impost sobre béns immobles (IBI)

L'impost sobre béns immobles (IBI), hereu de les antigues contribucions territorials urbana i rústica, grava la propietat urbana, la propietat rústica i, des del 2010, els béns immobles amb característiques especials (BICEs). Tal com mostra la taula 7.1, el 2017, en el conjunt de les comunitats autònomes de règim comú, l'IBI representava el 28 % dels ingressos no financers i el 65 % dels impostos municipals. Els ingressos derivats de la propietat urbana representaven un 94 % de l'IBI recaptat.

TAULA 7.1. Ingressos municipals a Espanya (diversos anys, en percentatges)

Tipus d'ingrés	1987	1992	1997	2002	2007	2012	2017
Total impostos (cap. 1 i 2)	33,9	33,6	35,7	33,9	33,9	42,3	43,2
<i>Impostos sobre propietat</i>	20,0	16,5	19,7	18,4	19,1	30,5	33,3
IBI (urbana) o contr. terr. urbana	13,5	14,4	17,2	15,6	15,9	27,2	26,1
IBI (rústica) o contr. terr. rústica	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9
IBI (BICEs)							0,9
IIVTNU (plusvàlua)	5,0	2,0	2,5	2,8	3,2	3,3	5,3
I. sobre solars	0,8						
<i>Impostos sobre negocis</i>	8,5	7,6	7,2	6,0	2,9	3,3	3,1
IAE o llicències fiscals	6,3	7,6	7,2	6,0	2,9	3,3	3,1
I. de radicació	2,3						

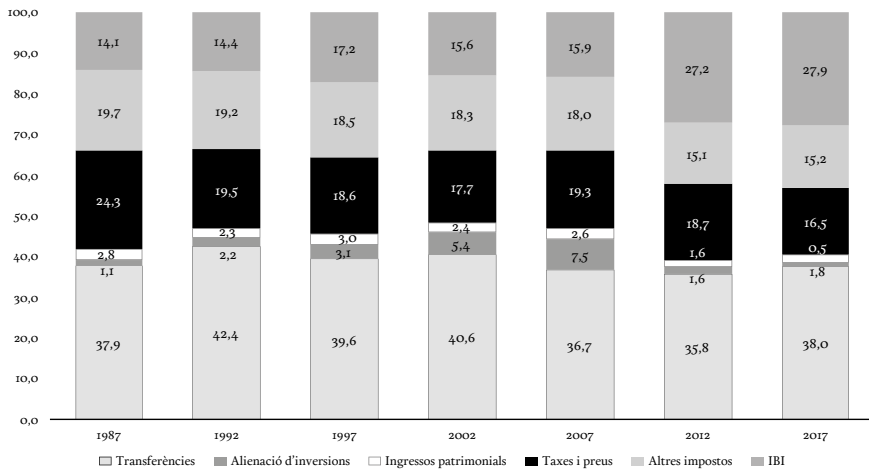
Tipus d'ingrés	1987	1992	1997	2002	2007	2012	2017
<i>Altres impostos</i>	5,3	9,5	8,8	9,5	11,9	8,5	6,8
I. sobre vehicles	4,5	4,9	5,3	5,3	4,5	5,3	4,7
I. sobre construccions	0,0	3,2	3,4	4,2	5,8	1,5	1,5
I. desp. sumptuàries; vedats priv. caça-pesca	0,1	n. d.	0,0	n. d.	n. d.	n. d.	0,0
I. sobre publicitat	0,7						
Altres impostos	0,0	1,3	0,1	0,0	1,6	1,7	0,6
Taxes i altres ingressos (cap. 3)	24,3	19,5	18,6	17,7	19,3	18,7	16,5
Venda de béns	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
Taxes prest. serveis i activ. administratives	9,8	7,0	6,8	10,1	9,9	0,0	7,8
Llicències urbanístiques	3,2	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Recollida de brossa	3,6	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Clavegueram	1,3	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Altres taxes	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Preus prest. serveis i activ. administratives	6,5	4,3	3,8	0,0	0,0	0,0	1,3
Abastament d'aigües	4,3	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Altres	2,3	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Taxes ut. priv. i apr. especials	3,0	3,2	3,1	1,9	2,2	0,0	3,3
Contribucions especials	1,1	1,0	0,8	0,7	0,8	0,0	0,1
Reintegraments i altres ingressos	3,8	3,9	4,0	4,9	6,3	0,0	3,8
Ingressos patrimonials (cap. 5)	2,8	2,3	3,0	2,4	2,6	1,6	1,8
Alienació d'inversions (cap. 6)	1,1	2,2	3,1	5,4	7,5	1,6	0,5
Total ingressos propis (cap. 1-3 i 5-6)	62,1	57,6	60,4	59,4	63,3	64,2	62,0
Transferències corrents (cap. 4)	30,3	34,1	32,2	30,9	27,6	32,2	35,0
Transferències de capital (cap. 7)	7,6	8,3	7,5	9,7	9,1	3,6	3,0
Total transferències (cap. 4 i 7)	37,9	42,4	39,6	40,6	36,7	35,8	38,0
Total ingressos no financers (cap. 1-7)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Variacions actius financers (cap. 8)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Variacions passius financers (cap. 9)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total ingressos financers (cap. 8 i 9)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total ingressos (cap. 1-9)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Font: Elaborat per J. Solé Vilanova a partir de les dades de les liquidacions dels pressupostos de les corporacions locals, D. G. de Coordinació con las Haciendas Territoriales, Ministerio de Hacienda.

En la mateixa taula 7.1 es pot observar que l'IBI passa de tenir un pes del 14,2 % dels ingressos no financers el 1987 a tenir un pes del 15,9 % el 2007 i del 28 % el 2017. I l'IBI passa de representar el 42 % del total d'impostos municipals el 1987 i del 47 % el 2007, a representar el 65 % el 2017. Amb la crisi econòmica del 2008, i al llarg de deu anys, es consolida el protago-

nisme dels ingressos per IBI en la imposició municipal. La causa és doble: d'una banda, hi ha una caiguda dels impostos lligats a l'activitat immobiliària (ICIO i plusvàlua) i un estancament de la resta; i, de l'altra, hi ha un creixement constant de l'IBI a causa de revisions cadastrals, regularitzacions i de l'aplicació dels coeficients d'actualització optatius a partir del 2014, especialment en municipis urbans.

GRÀFIC 7.1. Ingressos municipals a Espanya. Pes relatiu



Font: Elaborat per J. Solé Vilanova a partir de les dades de les liquidacions dels pressupostos de les corporacions locals, D. G. de Coordinació con las Haciendas Territoriales, Ministerio de Hacienda.

Impost sobre activitats econòmiques (IAE)

L'impost sobre activitats econòmiques (IAE), hereu de les antigues llicències fiscals i de l'impost de radicació, grava el mer exercici de l'activitat i es calcula sobre la base d'una sèrie d'elements objectius com el tipus d'activitat, la potència instal·lada, el nombre de treballadors, la superfície ocupada i la localització física en el municipi. És un impost que grava els beneficis "presumptes", independentment dels beneficis reals obtinguts durant l'any.

El 2017 l'IAE representa el 3 % dels ingressos no financers municipals i només el 7,2 % dels ingressos impositius. Tal com mostra la taula 7.1, l'IAE tenia un pes més important fins al 2002, però la supressió de l'impost, el 2003, a contribuents que facturessin menys d'un milió d'euros va eliminar

els autònoms i les petites empreses i va reduir el nombre de contribuents en un 90 %, tot i que la recaptació es reduís “només” un 50 %.

L'IAE és, com a mínim, un impost local controvertit a Espanya, França i Alemanya, i ha estat qüestionat per un informe d'experts del Ministeri d'Hisenda el 2022, com també ho ha estat pels respectius informes o llibres blancs en altres països europeus. És un impost que no té relació amb la capacitat fiscal efectiva de les empreses, però no té una alternativa fàcil per a les hisendes locals, i d'aquí ve el fet que, tot i les crítiques acadèmiques, se segueixi recaptant.

Impost sobre vehicles de tracció mecànica (IVTM)

L'impost sobre vehicles de tracció mecànica (IVTM), hereu de l'impost sobre circulació, autoritza a circular per vies públiques. De fet, hom pot donar de baixa un vehicle, perquè no té intenció de circular més per les vies públiques, i deixa de pagar l'impost. Per tant, el tribut no és estrictament un impost sobre la propietat o possessió del vehicle.

Tal com mostra la taula 7.1, l'IVTM representa prop del 5 % dels ingressos no financers i prop del 12% dels ingressos impositius. El càlcul de l'impost es basa en criteris que avui es poden considerar obsolets, com els cavalls fiscals. Hom troba a faltar en aquest impost criteris moderns com el nivell d'emissions de CO₂ i el valor del vehicle en el moment de la compra, criteris que sí que té l'impost estatal de matriculació de vehicles (impost especial sobre determinats mitjans de transport), cedit actualment a les comunitats autònomes. Com que l'impost és anual, podria gravar també l'antiguitat del vehicle amb un coeficient corrector, primer a la baixa i després de deu anys a l'alça. I qui sap si també es podria tenir en compte el perímetre del vehicle amb efecte en la congestió i les necessitats d'espai d'aparcament urbans que provoquen i tenen els cotxes grans.

L'IVTM és baix i el marge d'autonomia respecte al tipus de gravamen és molt reduït, i per això a molts ajuntaments no els queda marge per a augmentar-lo. Aquest fet, sumat a la manca de nous criteris per a fixar l'impost, demostren que actualment no s'utilitza l'enorme potencial d'aquest impost.

En la majoria dels països europeus aquest impost no és municipal sinó provincial o regional, fet que sembla més raonable donada la gran mobilitat dels vehicles, fora del municipi on estan registrats, i la despesa que provoquen en trànsit, congestió i mobiliari urbà.

L'IVTM podria ser regulat, d'acord amb la LOFCA i la Llei reguladora de les hisendes locals, pels parlaments autonòmics sempre que els governs municipals fossin compensats pel govern autonòmic amb l'import que rebien en el moment d'aprovar-se la nova llei autonòmica.

Impost sobre l'increment de valor dels terrenys de naturalesa urbana (IIVTNU)

L'impost sobre l'increment de valor dels terrenys de naturalesa urbana (IIVTNU), conegut amb el nom de plusvàlua, grava precisament la plusvàlua del sòl d'un immoble urbà generada en un màxim de vint anys, que es posa de manifest quan hi ha una transacció per compravenda o per herència. En el primer cas es grava al venedor, que és qui fa la plusvàlua. En el segon cas es grava als hereus. El 2017 l'impost representà prop del 5 % dels ingressos no financers i del 12 % dels ingressos impositius, tal com mostra la taula 7.1.

Per a donar rigor al càlcul de la plusvàlua, ja que caldria tenir informació sobre el valor del sòl en la transacció prèvia a més de l'actual, en la Llei reguladora de les hisendes locals de 1988 s'estandarditzà el càlcul basant-lo en el valor cadastral del sòl en el moment de la compravenda. Aquesta fórmula de càlcul pot semblar rigorosa, però pressuposa que la plusvàlua és la mateixa en tots els immobles del municipi. Per altra part, aquesta fórmula de càlcul presumeix que el valor del sòl, és a dir, la plusvàlua, sempre creix. Amb la crisi del 2008 es va posar en evidència que no augmentava sempre el valor del sòl. Per aquest motiu, diferents sentències del TC qüestionaren l'impost, que es va reformar al novembre de 2021 (Reial decret llei 26/2021) oferint l'alternativa de no-subjecció quan el contribuïent demostrï que no hi ha hagut plusvàlua.

Impost sobre construccions, instal·lacions i obres (ICIO)

L'impost sobre construccions, instal·lacions i obres (ICIO), en vigor des del 1990, deriva de la taxa urbanística que ja existia, tot i que no l'ha substituït del tot. El pes relatiu de l'impost va arribar al 5,8 % el 2007, en plena bombolla immobiliària, però amb la crisi econòmica baixà a nivells irrisoris en molts municipis. De fet, entre els dos impostos municipals relacionats amb l'activitat immobiliària, IIVTNU i ICIO, aquest ha demostrat ser el més inestable, ja que, tot i l'impacte de la conjuntura econòmica sobre l'IIVTNU, una part d'aquest impost prové de les defuncions i herències.

Impost sobre l'aprofitament de vedats privats de caça i pesca

L'impost sobre l'aprofitament de vedats privats de caça i pesca és un impost residual en un doble sentit: en primer lloc, perquè és un epígraf que es va salvar de la supressió dels diferents epígrafs de l'impost sobre despeses sumptuàries el 1988; i, en segon lloc, perquè una gran majoria de municipis no tenen regulat l'impost en les seves ordenances i la seva recaptació agregada és molt baixa, tot i que pot ser significativa en algunes comunitats autònomes que disposin de zones extenses de vedats privats de caça o pesca. Molt poc significatiu és a Catalunya, malgrat que algun municipi el tingui establert en les seves ordenances.

Taxes i preus públics

Tal com mostra la taula 7.1, les taxes i preus públics representen entre un 16 i un 19 % del total d'ingressos municipals no financers. Segons la legislació d'hisendes locals, les taxes poden ser: 1) per activitats administratives, 2) per utilització del domini públic, 3) per la prestació de serveis de sol·licitud o recepció obligatòria, o 4) per la prestació de serveis de sol·licitud o recepció voluntària en què l'ens local presti el servei en situació de monopoli dins del municipi. En canvi, es cataloga com a preu públic l'exacció per la prestació de serveis de sol·licitud o recepció voluntària en un context de no-monopoli o lliure concurrència dins el municipi.

Les taxes i preus públics per a la prestació de serveis de sol·licitud o recepció voluntària, siguin prestats en situació de monopoli (taxes) o en situació de concurrència (preus) (casos 4 i 5), tenen una importància especial per a gestionar la demanda de serveis municipals. Una taxa o preu més o menys elevat pot desanimar o incentivar la demanda d'un servei per a ajustar-la millor a l'oferta. Es poden establir diferències de taxes o preus en el temps (hores o dies punta o vall) o en l'espai per a desplaçar la demanda. I també es pot establir una discriminació en el preu o taxa en funció de si el consumidor o beneficiari del servei és resident o no resident. Aquesta discriminació, de legalitat dubtosa per alguns juristes, té tot el sentit econòmic si el servei està subvencionat amb recursos (impostos, etc.) del propi municipi, que en principi no sufraguen els no residents. Des d'una perspectiva econòmica, no seria raonable la discriminació entre residents i no residents si la subvenció que redueix el preu del servei provingués d'un ens supramunicipal o de la Generalitat.

Les taxes i preus públics es basen en l'anomenat principi del benefici, però l'aplicació d'aquest principi és compatible amb la implantació del principi de capacitat de pagament. Això es pot fer efectiu establint descomptes en les tarifes de les taxes i preus públics en funció de la renda personal o de la unitat familiar, o en funció de grups d'edat o socials (joves, jubilats, aturats, etc.). L'aplicació d'aquests descomptes que volen reflectir la capacitat econòmica del consumidor o beneficiari del servei s'anomena tarifació social.

La legislació sobre hisendes locals marca unes pautes i límits a l'establiment de taxes i preus públics, però els governs municipals tenen una àmplia autonomia fiscal per a establir o no establir aquestes figures i per a dissenyar-les d'una forma específica, a fi d'obtenir un determinat nivell d'autofinançament del bé o servei o un determinat grau d'eficiència o d'equitat en la prestació.

Transferències incondicionades

Tal com mostra la taula 7.1, el 2017 les transferències corrents i de capital representaven el 38 % del total d'ingressos no financers. El 2007 les transferències corrents representaven el 28 %, i el 2017 aquest percentatge augmentà fins al 35 %. En canvi, les transferències de capital, que el 2007 representaven el 9 %, el 2017 disminuïren fins al 3 % a causa de la crisi econòmica.

Les transferències corrents poden ser incondicionades o específiques. Les incondicionades, que són la major part, provenen principalment de l'Estat, però també de la Generalitat. La transferència procedent de l'Estat, o participació dels municipis en els tributs de l'Estat (PMTE), s'ha repartit històricament segons els quatre criteris següents: població censada, volum de la població, invers de la capacitat fiscal mesurada amb l'IBI, i esforç fiscal mesurat amb els tres impostos obligatoris (IBI, IAE i IVTM). Als anys vuitanta del segle passat Barcelona i Madrid deixen de formar part del grup de 8.100 municipis que reben la transferència que els correspon segons la fórmula del moment, i en el futur l'import que els pertoca creix separatament segons l'evolució dels impostos de l'Estat. Una cosa semblant succeeix el 2004 amb els 82 municipis amb més de 75.000 habitants, que el 2019 ja són 92 a part de Barcelona i Madrid. (Aquí no es tenen en compte els 6 municipis del País Basc i Navarra amb més de 75.000 habitants, donat que el seu finançament es basa majoritàriament en els impostos concertats

que recaptin els quatre territoris històrics, i no en transferències de l'Estat, com en el territori comú).

Des del 2004 la transferència incondicionada que els municipis de més de 75.000 habitants reben de l'Estat està formada per quatre elements: una participació territorialitzada en l'IRPF recaptat al propi municipi (consignada al cap. 1 del pressupost), dues participacions relacionades indirectament amb l'IVA i els impostos especials respectivament, però a la pràctica relacionades amb la població del municipi (consignades al cap. 2), i una participació mal anomenada Fons Complementari de Finançament (FCF) (consignat al cap. 4). Aquesta quarta transferència és la quantia residual que a l'any base de càlcul (2004) permetia al municipi anivellar les tres noves participacions individualitzades amb els recursos rebuts amb la fórmula anterior (1999-2003). Actualment, aquest fons evoluciona en funció dels ingressos impositius de l'Estat no cedits i no en funció de les altres tres participacions esmentades, que evolucionen autònomament.

La fórmula de la PMTE per als 8.000 municipis no és, ni ha sigut mai, una veritable subvenció anivelladora segons els manuals de federalisme fiscal, però té en compte les necessitats en general (població) i la capacitat fiscal del municipi (invers de la capacitat de l'IBI). Tanmateix, les participacions o transferències que reben els municipis de més de 75.000 habitants, derivades el 2004 de la PMTE, no tenen en compte per a res la capacitat fiscal de l'IBI ni la resta d'impostos municipals recaptats en el municipi. L'objectiu d'anivellament de recursos està absent totalment del model d'aquests municipis grans.

La transferència incondicionada de la Generalitat als municipis de Catalunya procedeix del Fons de Cooperació Local de Catalunya (FCLC). Aquest fons es finança totalment amb els pressupostos de la Generalitat, i mai no ha comportat una transferència total o parcial de la participació incondicionada que l'Estat ha estat donant a Catalunya per permetre que la Generalitat pogués distribuir-la entre els seus municipis amb criteris propis i sobre la base del repartiment competencial entre ens municipals i supramunicipals. Aquesta fou una aspiració prevista a l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 que no va sobreviure en l'Estatut definitiu del 2010.

Finalment, cal deixar constància de la participació, que actualment és del 50 %, que els municipis tenen en l'impost sobre estades en establiments turístics (IEET), l'anomenada taxa turística, creada el 2012 pel Parlament de Catalunya. Aquesta participació està territorialitzada municipalment

en uns casos i comarcament en la resta. S'entén per participació territorialitzada la que es queda en el propi territori segons el percentatge establert. D'acord amb la llei catalana, l'impost és un recurs afecte a la despesa relacionada amb la promoció turística.

2.3. Valoració global del model de finançament municipal

El sistema de finançament municipal català, igual que l'espanyol ja que s'emmarquen en la mateixa legislació estatal, és un model plenament acceptable en la seva essència. Dit d'una altra manera, el model *nuclear* del finançament municipal no està obsolet fins al punt d'haver d'eliminar-lo i començar de zero. El sistema de finançament necessita moltes reformes parcials o puntuals en cada figura, però els elements estructurals del model són vàlids i cal conservar-los.

El que està obsolet totalment, però no és el tema d'aquest apartat, és l'estructura municipal catalana i espanyola donat el nombre elevadíssim d'ajuntaments de menys de 5.000 habitants, que no permet un mínim grau d'eficiència i d'equitat en la prestació dels serveis entre els ciutadans. I aquesta debilitat del model dels governs municipals no ha provocat fins ara, en les comunitats autònomes, el debat i les propostes necessàries per a fer una reforma radical d'aquests governs municipals o per a reorientar el sistema d'elecció, les funcions i les competències de les entitats supramunicipals, o per a resoldre els problemes derivats del minifundisme municipal: en els ajuntaments de menys de 5.000 habitants, i fins i tot de menys de 10.000, no es té la maquinària administrativa suficient per a ser eficaç i complir plenament la legalitat per a tenir uns costos assequibles dels serveis i per a prestar serveis *similars* a un ciutadà que viu a un municipi petit o molt petit i a un ciutadà que viu a un municipi de 20.000 habitants o més, amb el supòsit que aquests ciutadans paguen els mateixos impostos estatals i autonòmics i fan un esforç fiscal *similar* amb els impostos municipals.

Tornant a la valoració del finançament municipal, val la pena posar en relleu les virtuts del model actual, que són les següents:

1. **L'existència de diversos impostos**, i no només un de sol. Això permet a cada govern municipal adaptar-se a les circumstàncies fiscals del municipi i a les figures amb més rendiment.

2. La disposició d'**autonomia tributària**, ja que cada govern municipal té potestat per a modificar el tipus de gravamen de tots els impostos, introduir certes bonificacions, i exigir o no exigir els impostos potestatus.
3. **El pes destacat de l'IBI**, que actualment representa dos terços dels ingressos impositius municipals. L'IBI és un impost molt estable, identificable, no evadible, acceptat socialment i potenciabile clarament a Catalunya i a l'Estat espanyol.
4. **Les taxes i preus públics als usuaris de serveis**, que són relativament importants en el pressupost d'ingressos i donen joc al principi del benefici. I aquest finançament pels mateixos usuaris, ben dissenyat, facilita una millor gestió de la demanda dels serveis i és compatible amb una tarifació social. La utilització de taxes i preus de forma eficient deriva sovint en un programa de càlcul dels costos dels serveis per a poder conèixer el dèficit intern de cada servei.
5. **Les participacions i subvencions estatals i autonòmiques**, que són majoritàriament incondicionades. Això permet que els governs municipals tinguin plena autonomia financera per a gastar aquests recursos.
6. **Una àmplia potestat perquè tots els municipis i altres ens locals recorrin a curt i llarg terminis als préstecs**. Hi ha certs límits establerts, lligats a la capacitat d'ingressos corrents ordinaris de cada Hisenda local, que es consideren raonables.

L'actual model de finançament municipal té mancances, però també s'ha vist que té virtuts. Reduir el nombre actual de figures impositives perquè són imperfectes seria un retrocés. Impedir l'expansió de l'IBI seria un retrocés. Transformar les participacions i subvencions incondicionades en específiques seria un retrocés. Subjectar els préstecs a una autorització prèvia seria un retrocés.

No seria una millora en el sistema de finançament substituir l'IBI per una participació territorialitzada en l'IRPF, perquè es perdria l'autonomia fiscal que comporta que els governs municipals regulin el tipus de gravamen de l'IBI. Tampoc no seria una millora substituir l'IBI per un recàrrec sobre l'IRPF, ja que generaria competència fiscal i una mobilitat elusiva de l'impost, particularment en un país on els límits municipals són tan reduïts.

3. Propostes de reformes i canvis

3.1. Plantejament de les reformes

Als darrers anys hom ha trobat a faltar a Catalunya debats oberts, llibres blancs i informes, i propostes de reforma legal, d'àmbit estatal i català sobre els temes d'organització territorial i de règim local, i sobre els temes de finançament municipal i supramunicipal. La no reforma del model de finançament autonòmic des del 2009, reforma que caldria fer cada cinc anys per a obligar-se a revisar i replantejar les coses, ens ha portat també a una atròfia de reformes en l'àmbit local que fa que caiguin en l'abandonament molts temes que requereixen millores urgents i sobretot iniciatives i propostes de les institucions catalanes.

Des d'on s'han de fer les propostes? Segurament des de tots els nivells de govern i també des de diferents àmbits acadèmics, de recerca, associatius i de partits. Lògicament, es poden fer propostes des de l'esfera estatal, però cal fer-ne moltes més des de les institucions de Catalunya; primer, perquè Catalunya té una capacitat creativa i innovadora destacable a la ciutat de Barcelona, àrea metropolitana i ciutats mitjanes, i cal que també la tingui per a donar respostes a la Catalunya en procés de despoblament; segon, Catalunya té una gran vocació municipalista; i, finalment, Catalunya pot millorar el funcionament de les seves institucions i el benestar dels seus ciutadans, i pot augmentar la seva solidesa i el seu poder polític, si té uns ajuntaments moderns i no amb una estructura del segle XIX, un finançament potent i amb una àmplia autonomia fiscal per als ajuntaments, unes entitats supramunicipals amb noves funcions, entregades als municipis mitjans i petits i amb una rendició de comptes més gran davant la ciutadania, rendició que ara és nul·la.

Cal que faci propostes el mateix Estat perquè és qui té el poder per a legislar en primera instància sobre règim local i sobre hisenda local. Però cal que la Generalitat pressioni amb propostes concretes de reforma de les lleis estatals. És necessari també que la Generalitat pressioni per una descentralització més gran de competències sobre règim local per al Parlament de Catalunya, i per una descentralització més gran de figures tributàries municipals en la línia dels poders de què gaudeixen els quatre territoris forals del País Basc i Navarra. I, finalment, cal que la Generalitat exerceixi aquelles potestats que la legislació actual ja preveu per als parlaments autonòmics. Ens referim, per exemple, a la possibilitat d'una

regulació pròpia de l'IVTM que la LOFCA i l'LRBRL permeten però que cap parlament autonòmic no s'ha decidit a regular.

És necessari també que l'Associació Catalana de Municipis i la Federació de Municipis de Catalunya prenguin més protagonisme conjunt per tal de presentar propostes sòlides, puntuals i globals, davant de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP), que mai no havia estat tan adormida i domesticada pel Govern central com en els últims temps.

Finalment, cal un esperit reformador dels mateixos municipis per tal de fer propostes ciutadanes clares per a millorar el funcionament del govern i del finançament municipal i per a fer-lo més transparent. I cal que els mateixos governs municipals coneguin els seus recursos i les eines que tenen a l'abast per a millorar l'estructura impositiva municipal, el disseny de taxes i preus, la gestió de les inversions i contractacions, i el càlcul i coneixement dels costos dels serveis.

En l'àmbit del finançament municipal, d'entrada, hom es pot plantejar la qüestió següent: quines propostes transversals s'han de fer en relació amb el finançament dels serveis municipals? En primer lloc, cal debatre què és un sistema fiscal municipal just al segle XXI, debat que han fet alguns grups polítics catalans minoritaris però no els grans partits. En segon lloc, cal mantenir el finançament de determinats serveis basat en el principi del benefici, però fent-lo compatible amb el principi de la capacitat de pagament de les unitats familiars o dels grups d'edat o socials, i cal fer plantejaments realistes de la tarificació social acordada entre l'àrea de serveis socials i l'àrea d'hisenda municipal. En tercer lloc, cal una transparència comprensible de la fiscalitat municipal. El municipi és l'escola de la democràcia fiscal, perquè es veu el que pagues amb un impost sobre la propietat immoble o amb una taxa o preu públic, i es veu el que reps, o rep el teu veí, en forma de serveis a la propietat o a les persones. Però cal més esforç per a explicar de forma planera els impostos, potser amb fulletons informatius atractius o amb pàgines web divulgatives, any rere any, tal com es fa per explicar els serveis que es presten als ciutadans, sigui amb intencions electorals o no.

Finalment, cal un veritable mecanisme anivellador de recursos entre municipis, a través de transferències intergovernamentals, que tingui en compte la capacitat fiscal i algunes necessitats objectives i que permeti una dotació mínima de serveis per càpita a cada municipi si es fa un esforç fiscal similar. Perquè aquest mecanisme anivellador sigui creïble, cal que en l'àmbit municipal la base imposable del principal impost, que és l'IBI,

sigui homologada i comparable entre tots els municipis i, per tant, que els valors dels immobles a l'efecte fiscal (valor cadastral o valor de referència) siguin dels mateixos anys.

3.2. Propostes de reforma en impostos

En aquest apartat les propostes de reforma se centraran, sense cap ànim de ser exhaustius, en l'IBI, que és l'impost municipal principal, en els valors cadastrals dels immobles i en l'impost sobre vehicles, a més de les transferències de l'Estat i la Generalitat.

IBI sobre béns urbans

L'IBI sobre béns urbans, que representa el 94 % de la recaptació de l'IBI —i a la vegada el 65 % de la recaptació impositiva municipal—, és un bon impost i té molt potencial. I aquesta bondat i aquest potencial poden millorar amb algunes reformes puntuals de l'impost i del càlcul de la base imposable. Algunes de les propostes puntuals que es poden plantejar de forma immediata són les següents:

1. El tipus de gravamen màxim de l'IBI sobre béns urbans, actualment 1,1 %, 1,23 % o 1,3 % segons la *grandària* i les característiques de cada municipi, es podria unificar i elevar al 1,5 % independentment de la dimensió del municipi.
2. El tipus impositiu aplicat als immobles urbans d'ús diferent d'habitatge s'hauria de poder modificar per cada ús a criteri del govern municipal, en lloc de poder-se aplicar només al 10 % dels immobles de l'ús corresponent amb més valor dins de cada municipi. Això no és gens raonable amb la legislació vigent.
3. El recàrrec, potestatiu per cada ajuntament, per a habitatges desocupats definits com a tals per la legislació autonòmica, hauria de ser fins al 100 % de la quota líquida de l'IBI i no només el 50 %.
4. Urgeix legislar, per a l'habitatge habitual, una bonificació potestativa en la quota íntegra de l'IBI en funció del nivell de renda de la unitat familiar. Actualment aquesta bonificació no està permesa i els municipis la substitueixen, de forma més o menys dissimulada,

- per una subvenció a les famílies amb un nivell de renda baix, que determinen els serveis socials de l'ajuntament.
5. Urgeix legislar també, si es tracta de l'habitatge habitual, una bonificació potestativa per a famílies monoparentals amb pocs recursos o sense recursos. Aquesta bonificació permetria estalviar la subvenció que actualment també els serveis socials de l'ajuntament donen a aquestes famílies.
 6. Cal un recàrrec sobre la base imposable de l'IBI a disposició dels consells comarcals de Catalunya, a semblança de l'anomenat tribut metropolità que s'exigeix a l'AMB. Aquest recàrrec seria potestatiu per als consells comarcals i estaria regulat pel Parlament de Catalunya. Perquè això fos factible legalment caldria que l'Estat eliminés la prohibició existent actualment en la legislació estatal sobre hisendes locals (art. 155 Reial decret legislatiu 2/2004), prohibició absurda tècnicament, i que transferís a les comunitats autònomes la potestat per a establir el recàrrec.

Valor cadastral

L'IBI requereix un valor administratiu per a cada immoble, que s'anomena valor cadastral i que serveix de base imposable de l'impost. Aquest valor també s'ha utilitzat per als impostos autonòmics que poden incloure propietats immobles en la base imposable, com l'impost sobre patrimoni (IP), l'impost sobre successions i donacions (ISD) i l'impost sobre transmissions patrimonials (ITP), tot i que des de l'1 de gener de 2022 s'utilitza l'anomenat *valor de referència* per a determinar la base imposable d'aquests tres impostos. També s'utilitza el valor cadastral en les bases imposables de l'impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF) a l'hora d'imputar rendes dels habitatges no habituals. I, finalment, el valor cadastral del sòl s'utilitza per al càlcul de l'IIVTNU.

El punt de partida per a calcular el valor cadastral de cada unitat urbana és la revisió cadastral. Aquesta revisió es fa en un any determinat per a tots els immobles urbans d'un municipi. La llei estatal que regula les revisions cadastrals va preveure de fer-la cada deu anys fins que la impossibilitat de complir-ho va comportar que deixés de ser obligatori cada deu anys. L'elevat cost que la revisió cadastral en un municipi comporta per al Ministeri d'Hisenda i la resistència política de molts governs municipals perquè es dugui a terme han abocat a solucions parcials com l'actualitza-

ció lineal de valors anual, obligatòria per la llei de pressupostos de l'Estat durant el període 1990-2010 en tots els municipis de l'Estat que no feien la revisió aquell mateix any. Aquests augments anuals començaren sent del 5 % el 1990, després serien del 3,5 % el 1994, i acabarien sent del 2 % als anys 2000 i de l'1 % el 2010, ja en plena crisi immobiliària.

Del 2014 al 2020 hi havia una nova forma d'actualitzar valors cadastrals, ara en l'àmbit de cada municipi i de forma voluntària, amb autorització del Ministeri d'Hisenda. Els municipis que havien fet la revisió per última vegada el 2003 o en anys anteriors fins al 1984 podien, sempre de forma voluntària i any a any, augmentar valors de forma acumulada aplicant el coeficient, sempre superior a 1,0, corresponent a l'any i relacionat amb l'any de l'última revisió cadastral. En canvi, els municipis que havien fet la revisió el 2005 o en anys posteriors podien, també de forma voluntària i d'any a any, reduir els valors cadastrals de les unitats urbanes de tot el municipi aplicant un coeficient menor d'1,0 i relacionat també amb l'any de l'última revisió. Observem que un municipi que havia fet la revisió per última vegada als anys vuitanta del segle passat, cosa molt freqüent entre els municipis petits, i que decideix no aplicar en cap any els coeficients optatius durant el període 2014-2020, té els valors cadastrals que sorgiren de la revisió dels anys vuitanta, actualitzada només pels coeficients obligatoris a tot l'Estat del període 1990-2010. El resultat de tot això són les enormes diferències de valors cadastrals que hi ha actualment entre immobles amb un mateix preu de mercat. L'any 2015 el 60 % dels municipis feia més de vint anys que no havien fet revisions cadastrals.

Aquestes enormes diferències no es corregeixen amb els coeficients optatius del període 2014-2020. Això succeeix precisament perquè no s'adopta l'obligació que els municipis que havien fet la revisió per última vegada, per exemple, abans del 1990 (o del 2000) han d'aplicar forçosament el coeficient corresponent al seu any de revisió almenys durant tres o quatre anys dels set en què les actualitzacions optatives estigueren en vigor.

Aquestes enormes diferències en els valors cadastrals entre municipis, per unitats urbanes que tenen el mateix valor de mercat, fan que no siguin comparables els valors cadastrals d'immobles de municipis diferents i que això tingui conseqüències distorsionadores en recàrrecs supramunicipals com el tribut metropolità de l'AMB o en possibles aportacions municipals a entitats supramunicipals. I, el que encara és més greu, aquestes diferències de valors administratius provoquen un efecte pervers sobre la participació que els municipis de menys de 75.000 habitants reben de l'Estat, de manera que es recompensen precisament els municipis que no fan la revisió,

a través de la variable “invers de la capacitat fiscal” en IBI, i de la variable “esforç fiscal” en els tres impostos obligatoris.

Calen solucions urgents per a resoldre molts dels problemes que causen les grans diferències en els anys de l'última revisió cadastral (i, addicionalment, l'aplicació desigual dels coeficients optatius entre el 2014 i el 2020). I aquestes solucions són necessàries i urgents per a fer més just i creïble l'IBI, que és l'impost principal i més potenciable.

De fet, avui manca una política estatal, clara i previsible d'actualització dels valors administratius de les unitats urbanes a l'efecte de l'IBI. Hi ha moltes incògnites. Es tornaran a aplicar les actualitzacions lineals estatals obligatòries del període 1990-2010? O es reprendran les actualitzacions lineals municipals voluntàries dels anys 2014-2020? O es restituiran aquests coeficients d'actualització lineal municipal però de forma obligatòria per a municipis que faci vint o més anys que no fan revisions cadastrals? O es reprendran les revisions cadastrals d'una forma generalitzada?

I, un últim interrogant, els “valors de referència”, que des de l'1 de gener del 2022 s'han d'utilitzar per a calcular la base imposable dels ISDs, ITPs i IPs, s'utilitzaran en un futur no llunyà per a substituir els valors cadastrals en l'IBI? Si això és així, la substitució requeriria una adaptació gradual dels valors cadastrals que fa més de vint anys que no es revisen. Però, si la substitució dels valors cadastrals pels “valors de referència” no s'arriba a fer en l'IBI, es mantindrà una doble valoració costosa, cadastral per una banda i de referència per l'altra? Es perpetuaran les distorsions, el desprestigi dels valors comparats i els efectes perversos que generen?

Impost sobre vehicles

Com s'ha dit en el subapartat “Impost sobre vehicles”, l'IVTM, obligatori en tots els municipis, està completament obsolet perquè es basa en cavalls fiscals i no en el valor del vehicle, i en el nivell d'emissions de CO₂, com l'impost autonòmic de matriculació de vehicles. Fins i tot es podrien afegir, com a criteris de l'impost, el nombre d'anys del vehicle, per incentivar un Plan Renove, o el perímetre del vehicle, per pressionar a favor de la compra de vehicles petits i així no augmentar la congestió del trànsit o la manca d'aparcament.

La reforma d'aquest impost la poden fer els parlaments autonòmics, segons la LOFCA i la legislació d'hisendes locals, però sembla que cap cambra no s'ha atrevit fins ara. Adoptar aquest impost per part d'una

comunitat autònoma només té un fre, que no té un cost prohibitiu: caldria compensar anualment els ajuntaments amb la recaptació que estiguessin obtenint abans de la reforma de l'impost. Però actualment l'impost és prou baix perquè les tarifes es puguin doblar i, per tant, es pot dissenyar com un impost autonòmic amb una participació territorialitzada del 50 % per als municipis.

A Catalunya el que ha sorprès és que el 2021 la Generalitat hagi creat un impost anual sobre les emissions de CO₂ dels vehicles com una figura separada de l'impost municipal sobre vehicles, amb el corresponent cost addicional de gestió. Això significa que la Generalitat no considera els governs municipals com les seves “criatures” o futures “criatures”, consideració que sí que hi ha en els països federals. En lloc de crear un nou impost sobre vehicles, modern, ecològic i proporcionat al valor del cotxe, amb el qual es podria compartir la recaptació entre els ajuntaments i la Generalitat de forma clara i transparent, aquesta s'inventa un nou impost i desaprofita l'oportunitat de fer un nou IVTM potent i compartit. S'és a temps de corregir l'error.

3.3. Propostes de reformes en les transferències

Com en els estats federals o quasifederals, convindria que fossin els parlaments de les comunitats autònomes que establissin els criteris de repartiment de les transferències incondicionades entre les entitats locals, per dues raons: primera, perquè la realitat local és diferent entre les comunitats autònomes. Unes tenen molta població disseminada o pobles amb pèrdua de població i altres tenen àrees metropolitanes o una capital com Barcelona que requereixen un tractament a part; segona, perquè les comunitats autònomes necessiten adaptar les subvencions a les competències de despesa que les lleis de reordenació territorial hagin assignat a cada nivell de govern local. És cert que l'actual criteri de competències obligatòries de la legislació estatal de règim local dificulta aquesta reassignació a través de lleis autonòmiques pròpies. Però això no vol dir que aquesta rigidesa en l'assignació de competències obligatòries sigui el millor: ni és federal ni és eficient. Per tant, algun dia s'haurà de flexibilitzar, i la definició dels criteris de distribució de les participacions incondicionades a escala autonòmica serà encara més necessària.

Aquest criteri de flexibilitat ja estava en l'esperit i la lletra del projecte d'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, però no es va mantenir en

el text definitiu de l'EAC aprovat per les Corts el 2010. Una solució intermèdia a proposar seria que l'Estat aprovés un repartiment de la PMTE per comunitats autònomes i que aquests poguessin establir els seus criteris i paràmetres de repartiment detallats, seguint uns pautes que pogués marcar l'Estat. Potser això permetria, a la vegada, unificar la participació incondicionada de l'Estat i la participació de l'FCLC.

Aquesta participació municipal de l'FCLC té un volum petit en comparació de l'estatal, perquè des de la Constitució de 1978 l'Estat mai no ha transferit la seva partida de transferències o una part a la Generalitat, i aquesta ha hagut de destinar una part dels diners propis derivats de la LOFCA a dotar aquest fons local. Per altra part, a la pràctica, la participació de l'FCLC està molt condicionada per la gran subvenció de l'Estat als municipis (PMTE) i, per tant, els criteris de repartiment d'aquella tenen un biaix a favor dels petits municipis per a compensar en part el biaix que la participació de l'Estat té a favor dels grans municipis. Aquests dos problemes, volum i distorsió de la fórmula, només es resolrien si s'unifiquessin les dues participacions a escala autonòmica.

Acceptant momentàniament que la PMTE es mantingués per un temps, també caldria reformar aquesta transferència incondicionada per a tenir un mecanisme d'anivellament dels recursos municipals més coherent i més equitatiu. És obvi que aquesta participació, en primer lloc, ha de tenir un objectiu de finançament per a tots els municipis, ja que l'Estat és qui té els principals impostos i els més elàstics en la recaptació, en segon lloc, ha de respondre a objectius d'anivellament de capacitat fiscal i de necessitats i costos, i, finalment, pot mantenir o no estímuls a la recaptació municipal, com l'històric criteri d'esforç fiscal que segueix establert.

La primera qüestió que s'hauria de debatre és si cal mantenir la distinció entre municipis de més i de menys de 75.000 habitants. Això es podria unificar, com s'havia fet fins al 2003, per als 8.100 ajuntaments, o es podrien establir unes categories o extractes de població més racionals en funció de la població que tinguessin en compte algunes de les classificacions de competències de despesa. Una proposta podria ser establir tres grups: el de municipis de més de 20.000 habitants, el dels que tenen entre 20.000 i 5.000, i el dels de menys de 5.000 habitants. Ens quedaria el dubte de si cal fer un quart grup amb els municipis de menys de 1.000 habitants.

El que no s'hauria de fer és tractar de forma privilegiada algun dels extractes de població, com s'havia fet des dels anys setanta sense justificació econòmica suficient als dos municipis més grans, i com a partir del 2004 s'ha fet amb els municipis de més de 75.000 habitants, fet que

ha comportat que s'han premiat els municipis dinàmics en recaptació de l'IRPF i en població sense ser necessàriament mèrit dels governs municipals. D'aquesta manera, s'ha fet un mal servei a les ciutats dormitori no riques, que són les que pateixen més les crisis econòmiques i, per tant, a qui augmenten més les necessitats, i s'ha fet també un mal servei a l'Espanya *vaciada* o en despoblament.

En la PMTE els criteris de repartiment en el cas dels municipis de més de 75.000 habitants s'haurien de replantejar per diferents motius. En primer lloc, i el que és més important conceptualment, ni les participacions en IRPF, IVA i impostos especials ni el Fons Complementari de Finançament residual no tenen en compte des del 2004 la capacitat fiscal en impostos propis de cada municipi. Com que tots els municipis de més de 75.000 habitants han crescut en població durant aquest període, el resultat no ha sigut greu, però ho seria si tinguessin una pèrdua relativa de capacitat fiscal en IBI. Cal que els municipis de més de 75.000 habitants tinguin un veritable mecanisme d'anivellament de capacitat fiscal per càpita, que ara no tenen.

En segon lloc, caldria refer l'any base de càlcul per a cada municipi de més de 75.000 habitants. El sistema actual va partir d'unes bases de càlcul del 2004 que estaven condicionades totalment a la fórmula de càlcul del període 1999-2003, que tenia un biaix històric exagerat en favor dels ajuntaments de més de 100.000 i 200.000 habitants. Això era degut a l'aplicació d'un coeficient superior a 1,4 (de fet, eren els coeficients 1,47 i 2,80), que multiplicava la població i beneficiava injustificadament, des d'una perspectiva econòmica i de costos i necessitats dels serveis, els municipis molt grans, quan els municipis de menys de 5.000 habitants tenien, i tenen, un coeficient d'1,0 que multiplica la població.

Respecte als criteris de repartiment entre els municipis de menys de 75.000 habitants, cal qüestionar-se els punts següents. Primer, ¿cal mantenir el coeficient d'1,0 a 1,5 que multiplica la població i seguir negant així les *deseconomies d'escala* en la prestació de serveis quan els municipis són petits o molt petits? ¿No seria millor un criteri que basculés entre 1,50, 1,0 i 1,5 (o 1,3, 1,0 i 1,3) a mesura que augmentés la població? Segon, ¿cal seguir mesurant i premiant l'esforç fiscal sense que els municipis en siguin conscients? Si és que sí, ¿no s'hauria de limitar només als municipis molt petits, per exemple, els de menys de 1.000 habitants? ¿I s'ha de seguir limitant el càlcul de l'esforç fiscal als tres impostos obligatoris sense incloure els impostos potestatisius o sense incloure les taxes i preus públics? Qui finança, basant-se en el principi del benefici, un servei amb taxes i preus públics, i

no ho fa amb una pujada de l'IBI, aparenta fer menys esforç fiscal, tal com està definit en la llei, i rep menys transferència de l'Estat.

Finalment, és un fet que l'IBI és el principal impost municipal i ho ha de seguir sent. I tothom estarà d'acord que l'IBI sobre béns urbans, que grava els habitatges però també el comerç, els despatxos professionals, i la indústria, no és un mal representatiu de la capacitat econòmica del govern municipal. Per tant, és en les bases de l'IBI que s'ha de mesurar la capacitat fiscal del municipi. I caldria afegir la participació de l'IRPF en la mesura de la capacitat fiscal en els ajuntaments de més de 75.000 habitants. Si hi ha acord en això, que segur que n'hi ha, aquestes bases de l'IBI han de ser comparables i homologables, a l'hora d'aplicar un criteri de capacitat fiscal en el repartiment de la transferència incondicionada estatal. Per a aconseguir això, cal un replantejament dels valors cadastrals i de la política de revisions cadastrals del Ministeri d'Hisenda respecte als municipis. Com ja s'ha dit, mentrestant, la falta de revisió cadastral periòdica i freqüent de molts municipis té un efecte pervers que beneficia aquests municipis no revisats i perjudica els municipis que fan la revisió periòdicament o que han aplicat coeficients potestatsius entre el 2014 i el 2020. Val a dir que encara és aviat per a pensar si una futura aplicació dels "valors de referència" a l'IBI pot ser la solució.

4. La manca de tècnics: actuacions urgents

Si en aquest article es parla de la necessitat de propostes sobre recursos organitzatius i econòmics enfocades als nivells de la Generalitat i l'Estat, no sembla escabellat parlar també de recursos humans quan la situació en què es troba l'Administració municipal respecte a aquest tema és molt greu. Hi ha una manca de tècnics, que són els que fan funcionar la màquina "administrativa central" d'un ajuntament. Es tracta dels secretaris, interventors i tesorers, però també s'hi podrien afegir els arquitectes, enginyers i informàtics. Centrem el tema en els tècnics jurídics i, especialment, en els econòmics, siguin els anomenats funcionaris d'habilitació nacional o simplement els seus substituïts a la pràctica en molts municipis que no tenen secretari o interventor del cos o tenen un secretari-interventor que es dedica a allò que sap fer, tractar la part jurídica dels temes, però que necessita un tècnic economista per a gestionar l'àrea de pressupost, comptabilitat i control.

Tant en els municipis urbans com en els rurals hi ha una manca de tècnics. Cal insistir que això no és només un problema dels municipis petits o molt petits. És també un problema dels municipis mitjans i grans. Moltes places estan vacants perquè no es presenten prou candidats a les proves selectives, els candidats no estan prou preparats o els candidats canvien d'ajuntament per anar a un de més gran. També pot ser que canviïn per anar a una diputació, on un tècnic no ha de treballar sol i està més ben pagat i més ben tractat. Molts consells comarcals aparenten no tenir aquest problema perquè troben fàcilment un interventor, un tresorer o un secretari d'ajuntament, que és del cos i que està disposat a *acumular* el lloc del consell comarcal. Però, tot i tenir qui controla i signa un cop per setmana, a vegades el problema segueix latent.

A continuació s'analitzen les causes generals i permanents, les causes en municipis petits i les causes recents. Es poden destacar com a causes permanents les següents:

1. L'Administració local és poc atractiva per als graduats, especialment per als que no estan graduats en dret (i carreres afins). Per acabar-ho de desprestigiar, per a esmentar el personal que hi treballa, s'utilitza més la paraula *funcionari* que la de *servidor públic*.
2. Hi ha una estructura de personal obsoleta, ja que manca una piràmide de personal amb un nombre més gran de places de tècnics A2 i A1 i un nombre menys gran d'administratius i auxiliars administratius, que han sigut normalment i segueixen sent personal femení, a l'*administració central* dels ajuntaments petits i molt petits. En aquest context, els estímuls per a la promoció laboral, l'estudi i el reciclatge són molt febles.
3. Hi ha un sistema d'oposicions obsolet i gens atractiu per als no juristes. Es tracta de formar i tenir bons gestors i no persones que se saben la Constitució, l'Estatut i la Llei de protecció de dades.
4. S'exigeixen les mateixes responsabilitats jurídiques tant a cossos nacionals (FHN) de municipis grans com de municipis petits, o a personal interí que fa les funcions dels FHN de municipis mitjans o petits.

Per altra part, en els municipis petits cal afegir, com a causes permanents de la falta de tècnics, les següents:

1. Les places en ajuntaments petits són molt poc atractives: els sous són baixos, exigeixen un treball molt solitari, les expectatives respecte a les funcions de secretari interventor o les seves obligacions són altes, i sovint el personal administratiu auxiliar té una formació baixa i insuficient i no està sempre motivat.
2. És inviable econòmicament tenir un secretari i un interventor als ajuntaments petits, i ni tan sols és viable tenir-hi un secretari interventor, a qui s'encarreguen il·lusòriament totes les funcions —les mateixes que en un ajuntament gran.

Finalment, cal afegir, com a causes recents que han agreujat la manca de tècnics als ajuntaments, les següents:

1. La crisi econòmica dels anys 2008-2014 influeix perquè molts ajuntaments no renovin algunes de les contractacions per fer front als deutes generats per les inversions fetes i a la reducció d'ingressos. Per tant, hi ha un personal més o menys format que es perd.
2. En els últims vint anys hi ha hagut, i avui encara hi ha, un procés accelerat de jubilacions de personal que va entrar als ajuntaments als anys vuitanta i noranta del segle passat. A causa de la crisi econòmica, no s'ha mantingut un ritme de reemplaçament raonable, i això ara s'està pagant.
3. Les oposicions als cossos nacionals, que durant uns anys es van fer a cada comunitat autònoma, des del 2014 es tornen a fer a Madrid, i això suposa una sèrie d'inconvenients per als candidats catalans a opositar a les places de secretari interventor, secretari i interventor tesorero: un temari menys atractiu que no inclou la legislació catalana, el fet d'haver d'utilitzar la llengua castellana per a les proves escrites i orals —condició més difícil per a algunes persones— i uns costos més elevats en viatges i hotels en haver-se de desplaçar a Madrid per a fer les proves.

Les causes identificades ja donen pistes de com s'ha d'actuar amb una planificació d'accions imaginatives i amb una previsió de cinc i deu anys. En això, com en tantes altres coses, la precipitació és un error que es paga durant molts anys. Ara caldria completar la diagnosi i fer un pla estratègic conjunt entre la Direcció General d'Administració Local de la Generalitat, les diputacions i els consells comarcals, però capitanejat per la Generalitat.

Però en els municipis petits (recordem que el 40 % dels 947 municipis de Catalunya tenen menys de 1.000 habitants) cal potenciar els serveis d'assistència tècnica (SATs), acollits o allotjats en els consells comarcals i les diputacions, amb accions com les següents:

1. Realitzar un pla coordinat (DGAL - diputació - consells comarcals) per al reclutament, la formació inicial i la formació permanent, i per a mantenir una xarxa professional i social entre el personal del SAT de diferents comarques o de tota la demarcació provincial.
2. Fer un finançament generós i eficient dels SAT —amb una aportació significativa del mateix ajuntament i un cofinançament de les diputacions—, i una gestió des de les diputacions o els consells comarcals.
3. Vetllar perquè el personal administratiu o auxiliar dels ajuntaments sigui suficient, estigui ben format i tingui un reciclatge constant. Si no és així, els SAT que donen suport als ajuntaments no treballaran en les condicions adequades.
4. Mentalitzar els polítics locals, des dels equips formadors de la Direcció General i de les diputacions, del paper que tenen els SATs i de les accions que han d'emprendre a l'ajuntament per a mantenir-los de forma estable.
5. Entendre els SATs com una solució per als municipis petits i com un planter de personal tècnic imprescindible per a municipis més grans. Per tant, els recursos per al reclutament i formació dels SATs s'han de multiplicar per deu a les diputacions i la Generalitat. No és un problema exclusiu dels mateixos municipis o del mateix consell comarcal. El més probable és que després aquests SATs acabin treballant en ajuntaments més grans o que els recluti, ja formats, la mateixa diputació.

No hi ha dubte que calen solucions urgents, però no totes requereixen diners. Millor dit, es requereix més imaginació que diners.

Nota sobre els autors

Concepción Barrero Rodríguez

Catedràtica de Dret Administratiu de la Universitat de Sevilla, té amb una llarga trajectòria docent i investigadora desenvolupada en àmbits molt diversos de la disciplina, entre els quals hi ha l'anàlisi del règim local, matèria en què és autora de diferents monografies, capítols de llibres i articles a diferents revistes especialitzades. Igualment, ha intervingut en molts congressos, jornades i seminaris sobre la matèria i ha participat en diversos projectes de recerca. És membre dels consells de redacció de la REALA i de la *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, i del consell assessor de la *Revista de Estudios Locales*.

Silvia Díez Sastre

Professora titular de Dret Administratiu a la UAM, és directora de l'Institut de Derecho Local i col·laboradora del Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa. És becària de la Fundació Alexander-von-Humboldt. Ha realitzat estades de recerca a Alemanya i al Canadà. La seva activitat investigadora se centra en el dret europeu, la part general del dret administratiu, el dret de contractació pública, el dret local, la justícia administrativa i la metodologia jurídica. Ha publicat nombrosos articles científics a revistes especialitzades i és autora de tres monografies, la darrera de la qual es titula *La formación de conceptos en el Derecho Público* (2018).

Tomàs Font i Llovet

Catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona, és autor de nombroses obres en els àmbits de la seva especialitat i, en particular, en dret local i organització territorial. Fundador el 1995 i codirector de l'*Anuario del Gobierno Local*, ha estat president de la Comissió Jurídica Assessora i membre de la Comissió d'Experts per a la Reforma del Model d'Organització Territorial de Catalunya i del Comitè d'Experts Independents del Consell d'Europa per a l'Aplicació de la Carta Europea d'Autonomia Local. La seva darrera obra es titula *La ciutat i el seu dret. El règim especial de Barcelona*.

Ramon Galindo Caldés

Professor agregat de Dret Administratiu a la Universitat Oberta de Catalunya, és doctor en Dret (UB), màster en Gestió Pública (UAB-UPF-ESADE) i llicenciat en Ciències Polítiques i Sociologia (Universitat del País Basc). Premi CEMCI de Recerca científica avançada de l'administració i el govern local (2013). És autor de diverses publicacions sobre dret local (incloses tres monografies), funció pública, transformació digital i cooperació interadministrativa, entre d'altres. Ha participat en una vintena de projectes de recerca de diferent tipus (europeus, estatals i autonòmics), com ara sobre dret local, cooperació interadministrativa, intel·ligència artificial o transparència.

Ricardo Rivero Ortega

Catedràtic de Dret Administratiu a la Universitat de Salamanca, és expert en règim local. Autor dels llibres *Innovación en los gobiernos locales* (2014) i *La gestión de los fondos de recuperación por las entidades locales* (2022, juntament amb Valentín Merino). Col·labora habitualment a la *Revista de Estudios Locales* i és director de la *Revista Documentación Administrativa*. Els seus estudis més recents aborden la temàtica dels serveis públics locals i les competències, deu anys després de l'entrada en vigor de la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local.

Joaquim Solé Vilanova

Llicenciat en Economia per la Universitat de Barcelona (UB) i doctor per la Salford University (Manchester, Regne Unit), és catedràtic de Finances Públiques de la UB i director del màster en Hisenda Autonòmica i Local (1987-2022). És coautor de *Llibre blanc del Govern de la Generalitat de Catalunya sobre el finançament autonòmic* (1985) i d'*Informe sobre el actual sistema*

de financiación autonómica y sus problemas. Libro Blanco sobre financiación de las Comunidades Autónomas (1995). Expert invitat pel Consell d'Europa i el Banc Mundial a diferents països, ha participat també en diverses comissions sobre finançament municipal, comarcal i metropolità. Ha escrit articles sobre federalisme fiscal, hisenda autonòmica i hisenda local.

Marc Vilalta Reixach

Llicenciat en Dret per la Universitat Autònoma de Barcelona i doctor europeu en Dret per la Universitat de Barcelona, és professor agregat en Dret Administratiu a la UB i cap d'estudis del grau de Gestió i Administració Pública d'aquesta universitat. Autor de diverses monografies i articles publicats en llibres i revistes jurídiques especialitzades, i codirector de l'*Anuario del Gobierno Local*, les seves principals línies de recerca s'han centrat en l'àmbit de les relacions interadministratives, la contractació pública i el govern i l'administració local. Entre altres, ha realitzat estades d'investigació a l'*Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica* (SPISA) de la Universitat de Bolonya i l'*Institute of Local Government Studies* (INLOGOV) de la Universitat de Birmingham.

Índex general

Presentació	7
I. L'estat actual del govern local: diversitat, flexibilitat, dinamisme	11
<i>Tomàs Font i Llovet</i>	
Introducció	11
1. L'uniformisme local i la seva evolució	11
2. La "interiorització" autonòmica dels governs locals	13
3. El principi de diferenciació a l'Estatut d'autonomia de Catalunya	16
4. Condicionaments actuals. La influència d'Europa	21
4.1. Les estructures locals	21
4.2. La cooperació interadministrativa i les dues Europes	23
4.3. El Mecanisme europeu de recuperació i resiliència i els Fons Next Generation	25
5. Flexibilitat: asimetria i geometria variable	28
5.1. La ciutat: noves funcions i models organitzatius	28
5.2. Petits municipis i municipis rurals	33
6. Estructures estàtiques i relacions dinàmiques	35
Bibliografia	36
II. El tratamiento de las grandes ciudades y la actualización del régimen local de Barcelona	41
<i>Silvia Díez Sastre</i>	
1. Planteamiento	41
2. Factores de diferenciación de las grandes ciudades	44
2.1. Ámbito de aplicación	44
2.2. Organización	54
2.3. Financiación	57
2.4. Competencias y servicios públicos	59
3. Actualización del régimen local de Barcelona	60
Bibliografía	62
III. Las áreas metropolitanas en España. Propuestas para una reforma	65
<i>Marc Vilalta Reixach</i>	
1. Introducción: de la creciente importancia de las grandes áreas urbanas... al fracaso de las áreas metropolitanas en España	65
2. Sobre los motivos de la escasa implementación de las áreas metropolitanas en España	68
2.1. Las áreas metropolitanas como entidades locales potestativas	68
2.2. La desconfianza municipal hacia el gobierno metropolitano	70

2.3. La indefinición sobre el hecho metropolitano	72
2.4. El debate sobre las funciones de las áreas metropolitanas	74
3. Algunas propuestas para una nueva regulación de las áreas metropolitanas	77
3.1. Una mayor regulación legal del fenómeno metropolitano	77
3.2. Ideas para una mayor aceptación de la creación de las áreas metropolitanas por parte de los municipios	80
4. La dimensión territorial de las áreas metropolitanas	85
4.1. La predeterminación normativa del hecho metropolitano	86
4.2. Hacia una mayor concreción jurídica del hecho metropolitano	88
5. La dimensión funcional de las áreas metropolitanas	91
5.1. La racionalización de las estructuras administrativas locales	91
5.2. ¿Hacia el establecimiento de nuevas políticas metropolitanas?	95
6. A modo de conclusiones	99
Bibliografía	101
IV. Las técnicas de cooperación en el contexto de la organización comarcal	105
<i>Concepción Barrero Rodríguez</i>	
1. Consideraciones iniciales	105
2. Las distintas fórmulas posibles para la satisfacción de los intereses supramunicipales	107
3. Las técnicas fundadas en la cooperación entre administraciones	111
3.1. La cooperación funcional. En particular, los convenios interadministrativos	111
3.2. La cooperación orgánica: las mancomunidades de municipios y los consorcios	115
4. Algunas reflexiones sobre una nueva regulación de las entidades de cooperación	129
Bibliografía	136
V. El estatuto de los pequeños municipios	139
<i>Ricardo Rivero Ortega</i>	
1. El error de no comprender la historia	139
2. Análisis crítico del Anteproyecto de Ley del Régimen de los Municipios de Menor Población	142
3. ¿Puede un estatuto especial servir para afrontar el reto demográfico? Relevancia de la fiscalidad	146
4. Una vuelta a los principios de la repoblación	148
5. Coda sobre las alcaldesas y alcaldes de los pequeños municipios	149
Bibliografía	150

VI. Les entitats municipals descentralitzades: algunes propostes per a la seva articulació en el govern local a Catalunya	151
<i>Ramon Galindo Caldés</i>	
1. Les EMD en el sistema de governs locals	151
1.1. Diversitat i asimetria del govern local	151
1.2. Les EMD a Catalunya: una radiografia	153
1.3. Planta local i les EATIM	156
2. La regulació estatal de les EATIM després de l'LRSA	157
2.1. L'impacte de l'LRSA en el règim jurídic de les EATIM	158
2.2. La regulació de les EMD	163
3. Les EMD com a eina d'articulació del sistema de governs locals	169
3.1. Tres qüestions prèvies per resoldre sobre les EMD	170
3.2. Les EMD com a instrument d'articulació territorial: quatre propostes	172
Bibliografia	180
VII. El finançament municipal: propostes de reforma per a diferents nivells	183
<i>Joaquim Solé Vilanova</i>	
1. Introducció	183
2. Situació de la Hisenda local a Catalunya	184
2.1. Condicionants	184
2.2. L'estructura d'ingressos municipals	186
2.3. Valoració global del model de finançament municipal	196
3. Propostes de reformes i canvis	198
3.1. Plantejament de les reformes	198
3.2. Propostes de reforma en impostos	200
3.3. Propostes de reformes en les transferències	204
4. La manca de tècnics: actuacions urgents	207
Nota sobre els autors	211

El sistema dels governs locals en tots els països europeus està vivint les profundes transformacions del seu context econòmic, social, demogràfic, territorial i tecnològic que s'estan produint a les darreres dècades. També els efectes de la pandèmia i de les seves crisis, i les noves oportunitats plantejades des de la Unió Europea venen a subratllar la singularitat del moment. I aquest és el moment propici per a analitzar l'adequació dels governs locals a les exigències actuals.

Aquest llibre conté una anàlisi completa i profunda de cada un dels diversos nivells de l'estructura territorial local a Catalunya, des de les unitats bàsiques de màxima descentralització i els municipis rurals, passant per les organitzacions supramunicipals i comarcals, fins a les grans ciutats i les estructures metropolitanes, així com de les necessàries interrelacions entre uns nivells i els altres i del seu finançament respectiu.

La clau interpretativa i propositiva del llibre radica a donar valor al *principi de diferenciació* proclamat a l'Estatut d'autonomia de Catalunya, entenent que la complexitat i la diversitat de situacions materials i institucionals que avui es donen requereixen solucions específiques que fugin de l'uniformisme més tradicional. Enfront d'una regulació local excessivament uniforme, rígida i estàtica, l'estat actual del govern local demana major diversitat, flexibilitat i dinamisme. I això passa també per evolucionar des d'un sistema local pensat més a partir de les estructures cap un sistema articulat més sobre les relacions.

Els autors del llibre, coordinat pel professor Tomàs Font i Llovet, són tot ells acreditats especialistes procedents de distintes universitats catalanes i espanyoles, que aporten una visió rigorosa, crítica i plural, imprescindible per orientar la fase de repensar el govern local, que ja és imminent, i donar llum a les reformes consecutives, que ja són inajornables.

