

Ricerche giuridiche - Collettanee
Collana diretta da A. Celotto, F. Liguori, L. Zoppoli

**LA RIFORMA DEL GOVERNO LOCALE
IN SPAGNA E ITALIA**

**LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL
EN ESPAÑA E ITALIA**

a cura di

Eloisa Carbonell Porras e Giuseppe Piperata

presentazioni di

Luis Manuel Cosculluela Montaner e Luciano Vandelli

**E. Carbonell Porras
G. Piperata**
(a cura di)

LA RIFORMA DEL GOVERNO LOCALE IN SPAGNA E ITALIA
LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL EN ESPAÑA E ITALIA

ISBN 978-88-9391-637-0



9 788893 916370



Editoriale Scientifica

euro 20,00

Ricerche giuridiche

182

nuovissima serie

Ricerche giuridiche
Collana diretta da

A. CELOTTO, F. LIGUORI, L. ZOPPOLI

Comitato Scientifico

I. Caracciolo, M. D'Onghia,
L. Fernandez Del Moral Dominguez, L. Gatt, F. Galgano,
A. Guardiano, M. Iovane, V. Luciani, R. Mastroianni, G. Montedoro,
A. Patroni Griffi, S. Prisco, R. Spagnuolo Vigorita, A. Zito

LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL
EN ESPAÑA E ITALIA

LA RIFORMA DEL GOVERNO LOCALE
IN SPAGNA E ITALIA

a cura di

Eloísa Carbonell Porras e Giuseppe Piperata

con la presentazione di

Luis Manuel Cosculluela Montaner e Luciano Vandelli

EDITORIALE SCIENTIFICA

Proyecto I+D+i del Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, de referencia DER2016-74843-C3-1-R.

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2019 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com
ISBN 978-88-9391-637-0

INDICE

<i>La riforma del governo locale in Spagna e Italia: una introduzione</i> di ELOÍSA CARBONELL PORRAS e GIUSEPPE PIPERATA	9
<i>Presentación</i> di LUIS MANUEL COSCULLUELA MONTANER	15
<i>Presentazione</i> di LUCIANO VANDELLI	19

PARTE I

LA RIFORMA DEL GOVERNO LOCALE IN SPAGNA E IN ITALIA: UN BILANCIO

<i>La reforma local en España: algunas reflexiones cinco años después</i> di ELOÍSA CARBONELL PORRAS	25
<i>La riforma del Governo Locale in Italia: qualche riflessione cinque anni dopo</i> di MARZIA DE DONNO	75

PARTE II

TRASFORMAZIONI IN ATTO NEI SISTEMI DI GOVERNO LOCALE SPAGNOLO E ITALIANO

<i>La trasformazione del governo locale in Italia: un processo ancora in atto</i> di GIUSEPPE PIPERATA	111
<i>I diritti dei cittadini di fronte alle misure nazionali ed europee di razionalizzazione e sostenibilità finanziaria degli enti locali: uno sguardo all'Italia</i> di CLAUDIA TUBERTINI	133

<i>Las competencias municipales propias, tras la reforma local de 2013 y la jurisprudencia constitucional</i> di LAURA PRESICCE	151
<i>La reconfiguración de las competencias municipales en materia de servicios sociales: relato de una innecesaria reforma afortunadamente frustrada</i> di MARCOS ALMEIDA CERREDA	189
<i>El impacto de la reforma local española en las dimensiones del subsector societario: análisis cinco años después de su aprobación</i> di DIANA SANTIAGO IGLESIAS	213

PARTE III
ALCUNE NOVITÀ NEL DISEGNO ISTITUZIONALE
DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI
SPAGNOLE E ITALIANE

<i>L'istituzione della città metropolitana: lo stato dell'arte</i> di ROBERTO MEDDA	239
<i>La perdurante politicità degli enti di area vasta e le elezioni "di secondo livello" nei Consigli di Province e Città metropolitane</i> di MARINA CAPORALE	271
<i>Le ragioni finanziarie e di coordinamento nel nuovo regime delle gestioni associate in Italia</i> di FLAVIO GUELLA	285
<i>Tratamiento de las pequeñas poblaciones tras la reforma del régimen local de 2013</i> di RAFAEL PIZARRO NEVADO	299

PARTE IV
I POTERI LOCALI IN SPAGNA E IN ITALIA
TRA SFIDE, PROBLEMI E OPPORTUNITÀ

<i>Las ordenanzas de convivencia y la ley de seguridad ciudadana: una historia de buenos y malos en el Derecho español</i> di LUCÍA ALARCÓN SOTOMAYOR	331
<i>Municipios y servicios wifi; fomento europeo para la conectividad a internet en el ámbito local</i> di LOURDES DE LA TORRE MARTÍNEZ	345
<i>La ordenación del turismo por las administraciones públicas en Andalucía y las entidades locales</i> di ANTONIO MARTI DEL MORAL	383
<i>Sullo spoils system del segretario comunale. Riflessioni all'indomani dell'intervento della Consulta</i> di LUCA BELVISO	413
<i>Attualità e prospettive del regionalismo speciale in Italia. Il caso della regione Sicilia</i> di FRANCESCO MARTINES	433
<i>La ley de contratos del sector público 2017: medidas de control</i> di MARÍA DOLORES GUERRERO MUÑOZ	453
<i>El procedimiento abierto simplificado como una oportunidad para garantizar una mayor transparencia en la contratación de las Entidades locales</i> di MARÍA HERNANDO RYDINGS	467
<i>Evolución de la compra pública agregada en Italia como solución de eficiencia</i> di ALFONSO SÁNCHEZ GARCÍA	485
<i>La situación en España del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza urbana tras su declaración de inconstitucionalidad parcial</i> di MARÍA DEL CARMEN CÁMARA BARROSO	515

8

Notizie sugli autori

INDICE

547

Eloísa Carbonell Porras

LA REFORMA LOCAL EN ESPAÑA:
ALGUNAS REFLEXIONES CINCO AÑOS DESPUÉS*

SUMARIO: I. La reforma local de 2013: principales objetivos y discutible eficacia. – II. Medidas relativas a la planta municipal: la reforma del artículo 13 LRBRL. – 1. Una competencia de las Comunidades Autónomas sujeta a unos requisitos básicos. – 2. Los nuevos requisitos para la creación de Municipios. – 3. El fomento de la fusión de municipios: el convenio de fusión. – III. El nuevo régimen de las competencias municipales. – 1. Generalidades. – 2. Las competencias propias. – 3. Las competencias delegadas. – 4. Otras actividades y competencias. – IV. El pretendido reforzamiento de la posición institucional de las Provincias. – 1. Planteamiento. – 2. Principales novedades en las competencias provinciales. La confusión entre la coordinación y la cooperación. – 3. Las «entidades equivalentes» a las Diputaciones Provinciales. – V. A modo de conclusión. – VI. Bibliografía.

I. La reforma local de 2013: principales objetivos y discutible eficacia

Como respuesta a la crisis de deuda pública, en 2011, España reformó el artículo 135 de la Constitución para constitucionalizar el principio de estabilidad presupuestaria, que sería desarrollado en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y plasmado en un amplio programa de re-

* Este trabajo ha sido realizado durante una estancia de investigación en la SPISA (Universidad del Bolonia) financiada por el Subprograma de Movilidad del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (Ref. PRX18/00016), posibilitando, además, la planificación y dirección de esta obra colectiva. También está en línea directa con la ejecución del Proyecto I+D+i del Plan Nacional, *Las Entidades locales, sus relaciones y competencias. Realidad, efectos y consecuencias de la racionalización y sostenibilidad financiera en clave nacional y europea* (DER2016-74843-C3-1-R), del que soy Investigadora principal, y que se integra en la Estructura de Investigación de la Universidad de Jaén con referencia «EI_SEJ9_2019». Por otra parte, debe tenerse en cuenta el Grupo de Investigación de la Universidad Complutense de Madrid 931089, «Las transformaciones del Estado y la autonomía local: organización institucional, servicios públicos y democracia participativa», en el que colaboro como miembro externo.

formas para mejorar y simplificar el funcionamiento de las Administraciones Públicas españolas. Concretamente, respecto de las Administraciones locales, el Programa Nacional de Reformas de 2012 defiende la necesidad de racionalizar el número de las Entidades Locales y sus competencias, mediante la delimitación, en la legislación estatal básica, de las competencias propias de los municipios, así como de las competencias transferidas y, con ello, impedir que actúen fuera de ellas. Esta clarificación competencial se realizaría por tramos de población, facilitando la agrupación de municipios, y se acompañaría de la correlativa financiación. Por su parte, el informe de reforma de las Administraciones Públicas, incluso reconociendo que las Corporaciones Locales han cumplido el objetivo de déficit fijado en 2012, reduciéndolo hasta el 0.15% del Producto Interior Bruto, insiste en la necesaria modificación de las competencias de los Municipios, entre otras medidas¹. Para llevar a efecto tales cambios, se aprueba la Ley 27/2013, de 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), dictada por el Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de hacienda general y de régimen jurídico básico de las Administraciones públicas (apartados 14º y 18º del artículo 149. 1. de la Constitución).

¹ De acuerdo con el informe CORA, las medidas previstas eran la siguientes:

- Clarificación por primera vez de las competencias municipales por ley, eliminando duplicidades y competencias impropias, para ajustar la Administración Local a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- Establecimiento de un período transitorio de cinco años para el cambio de titularidad de las competencias de sanidad y educación, que serán exclusivas de las Comunidades Autónomas, con la consiguiente reordenación de la financiación correspondiente.
- Las Mancomunidades y Entidades locales menores que no presenten cuentas en el plazo de tres meses se disolverán.
- Reforzamiento del papel de los Interventores municipales como funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional.
- Fomento de la iniciativa económica al limitar el uso de autorizaciones administrativas para iniciar una actividad económica.
- Fijación del sueldo de los miembros de las Corporaciones locales en los Presupuestos Generales del Estado según la población del municipio y limitado al de Secretario de Estado.
- Reducción del número de personal eventual y de cargos públicos con dedicación exclusiva en función de la población del municipio

El informe afirmaba que la clarificación de las competencias supondría un ahorro de al menos 7.129 millones de euros en el periodo 2013-2015.

La LRSAL es una Ley con dos artículos, diecisiete disposiciones adicionales, once transitorias, una derogatoria y seis finales. El primero de sus artículos cuenta con treinta y ocho apartados que reforman numerosos artículos, disposiciones adicionales, transitorias y finales de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL); en el segundo, se modifica el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. La ausencia de consenso parlamentario en su aprobación y su escaso rigor técnico provocó numerosas críticas políticas y doctrinales². Sin duda, estaban justificadas: una simple lectura de la versión consolidada de la LRBRL, y de las disposiciones de la LRSAL que no se integran en aquel texto, muestra unas deficiencias técnicas, contradicciones e incongruencias fácilmente apreciables³. Desde luego, el legislador no fue muy cuida-

² En particular, las monografías M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del régimen local*, 2014; y de L. MELLADO RUIZ, *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?*, 2014; así como las obras colectivas, *La reforma del régimen local*, 2014; *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, 2014; *Los retos del gobierno local tras la reforma de 2013*, 2015; *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, 2014; *Sostenibilidad financiera y Administración local. Un estudio comparado*, 2014; *La reforma de 2013 del régimen local español*, 2014; *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, 2015; *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, 2015; *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, 2015; y *Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Estudio sobre la aplicación de la ley 27/2013, de 27 de diciembre*, 2015.

³ Por ejemplo, no es fácil diferenciar la naturaleza jurídica de los «órganos territoriales de gestión desconcentrada» del artículo 24 LRBRL, de los «entes de ámbito territorial inferior al Municipio», que carecerán de personalidad jurídica, como forma de organización desconcentrada del mismo» que introduce el nuevo artículo 24 bis LRBRL; no tiene sentido delegar en los municipios las comunicaciones previas que deben realizar los ciudadanos como prevé en materia de espectáculos el artículo 27. 3. k) LRBRL; o, las competencias de los Municipios en materia de educación del artículo 25.2.n) LRBRL, que coinciden con las que, según la Disposición adicional decimoquinta de la LRSAL, deben ser asumidas por las Comunidades Autónomas. Como tuve ocasión de señalar en E. CARBONELL PORRAS, «Sobre la reforma local y las competencias municipales propias», en *Revista Vasca de Administración Pública* ns°. 99/100, 2014, pp. 765-766, estas deficiencias, se añaden a dudas sobre la constitucionalidad de

doso a pesar de la trascendencia de la reforma y de las repetidas llamadas de atención para mejorar las propuestas⁴. Esta ausencia de rigor normativo ha permitido que los cambios hayan sido objeto de interpretaciones variadas, incluso contradictorias, y en parte explica que los ambiciosos objetivos con los que se justificó su aprobación hayan quedado sustancialmente reducidos, cuestionándose la eficacia de la reforma⁵. En apoyo de esta conclusión son fundamentales dos datos: en primer lugar, la rápida reacción de las Comunidades Autónomas para impedir, retrasar o modular la efectiva aplicación de la reforma, pues se aprobaron Leyes, Decretos-Leyes e incluso simples circulares, con la clara finalidad de mantener la situación anterior a la reforma, especialmente en relación con la nueva configuración de las competencias municipales⁶; en segundo lugar, la intervención del Tribunal Constitucional que ha dictado varias sentencias en las que declara la inconstitucionalidad de alguno de los nuevos preceptos y realiza interpretaciones conforme a la Constitución de otros, que han limitado significativa-

algunos preceptos o la necesidad de realizar interpretaciones conforme a la Constitución de otros.

⁴ El VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Alicante, los días 8 y 9 de febrero de 2013, ya cuestionaba algunas de las modificaciones que se pretendía introducir y así se recoge en *La planta del Gobierno Local, Actas del VIII Congreso de la Asociación española de Profesores de Derecho Administrativo*, 2013. Miembros de la AEPDA, en concreto los Profesores Martín Bassols Coma, Tomás Font i Llovet, Marcos Almeida Cerredá y Eloísa Carbonell Porras, elaboraron para el Instituto Nacional de Administración Pública un dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, de 18 de febrero de 2013, en el que ponían de manifiesto algunas de las cuestiones más controvertidas.

⁵ Pueden verse las reflexiones generales de L. MELLADO RUIZ, «Crisis económica y Administración local», en *Crisis económica y Derecho Administrativo. Una visión general y sectorial de las reformas implantadas con ocasión de la crisis económica*, 2016, p. 95 ss. También F. VILLAR ROJAS, «Razones y contradicciones de la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *La administración al día*, 18 de julio de 2014; o L. PAREJO ALFONSO, «Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno local», en *Cuadernos de Derecho Local* n.º 34, 2015, p. 15.

⁶ Entre otros, A. GALÁN GALÁN, «La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Revista de Estudios de la Administración local y Autonómica*, n.º extraordinario 2015; o, J. TEJEDOR Bielsa, «El desarrollo autonómico de la reforma local de 2013. Entre la rebelión y el pragmatismo», en *Los retos...*, cit. p. 81 ss.

mente las pretensiones a las que aspiraba el legislador⁷. Así podrá comprobarse seguidamente.

Un estudio detenido de todas las cuestiones de interés que ha planteado la reforma local de 2013 excede de los propósitos de este trabajo que pretende poner de manifiesto desde una perspectiva general los principales objetivos y su grado de consecución casi seis años después. Por ello, se ha optado por centrar el estudio en las medidas relativas a la planta municipal y a la redistribución de competencias que se enuncian en la exposición de motivos de la LRSAL como ideas fuerza de la reforma que, además, están relacionados entre sí. Tres son los temas de mayor interés al respecto que se abordarán a continuación:

Primero. Los cambios en el artículo 13 LRBRL en materia de alteración de términos municipales en general, los requisitos para crear nuevos municipios y el fomento de la fusión de Municipios, pues son

⁷ Concretamente, se trata de las SSTC, 41/2016 de 3 marzo, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por la Asamblea de Extremadura; 111/2016, de 9 de junio, el interpuesto por la Junta de Andalucía; 168/2016, de 6 de octubre, el del Principado de Asturias; 180/2016, de 20 de octubre, el del Parlamento de Navarra; 44/2017, de 27 de abril, el de los Diputados integrantes de diversos grupos parlamentarios; 45/2017, de 27 de abril, el interpuesto por el Parlamento de Andalucía; 54/2017, de 11 de mayo, el del Parlamento de Cataluña; 93/2017, de 6 de julio, el de la Generalitat de Cataluña; 101/2017, de 20 de julio, el del Gobierno de Canarias; así como la STC 107/2017, de 21 de septiembre, relativa al conflicto en defensa de la autonomía local planteado por 2.393 municipios. Sobre la doctrina constitucional que sientan estas sentencias, puede verse, entre otros, L. MEDINA ALCOZ, «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la luz de las sentencias constitucionales sobre la reforma local de 2013», y R. GRACIA RETORTILLO, «La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía local», ambos en *Anuario del Gobierno Local 2015/2016*, p. 189 ss. y 225 ss., respectivamente; A. BAYONA I ROCAMORA, «La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y el Tribunal Constitucional: comentarios a las primeras sentencias», en *CDL*, n.º 4, 2017, p. 284 ss.; C. PADRÓS REIG, «El examen de la constitucionalidad de la reforma local de 2013», en *RGDA* n.º 46, 2017; J. M. DÍAZ LEMA, «La STC 041/2016: aval del Tribunal Constitucional a las medidas relativas a la planta local y la reordenación de las competencias locales de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre», en *REDA*, n.º 181, 2016, p. 351 ss.; L. MARTÍN REBOLLO y J. M. ALEGRE ÁVILA, «Las competencias locales en la STC 41/2016, de 3 de marzo», en *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI. Libro homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, 2017, p. 2015 ss.; o A. BOIX PALOP, «El régimen local tras el fracaso de la reforma 2013», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 68, 2017, p. 24 ss.

las medidas con las que se pretende incidir en la atomización del mapa municipal⁸.

Segundo. Los intentos de clarificar las competencias locales y avanzar en el principio «una Administración una competencia», evitando los solapamientos y duplicidades competenciales entre las distintas Administraciones públicas, que afectan a las competencias de los Municipios que resultarían sensiblemente reducidas.

Tercero. La finalidad confesada de reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales, que asumirían nuevas atribuciones, especialmente en relación con la prestación de los servicios municipales obligatorios.

Estas cuestiones son también claves en el régimen local italiano, que, como el español, sido modificado para afrontar la crisis económica, lo que refuerza la justificación de su elección. Así, las fusiones de Municipios han adquirido plena actualidad desde la aprobación de la Ley de 5 de abril de 2014, núm. 56, «Disposiciones sobre Ciudades Metropolitanas, Provincias, Uniones y fusiones de Municipios», conocida como Ley Delrio, que también ha incidido en el permanente debate sobre las provincias, que han sido suprimidas donde se ha creado una Ciudad Metropolitana⁹.

II. Medidas relativas a la planta municipal: la reforma del artículo 13 LRBRL

1. Una competencia de las Comunidades Autónomas sujeta a unos requisitos básicos

La alteración de los términos municipales es una competencia de

⁸ El principal cambio en la planta local que introduce la reforma es, sin duda, la supresión de las Entidades locales de ámbito territorial inferior al Municipio, que eran una de las Entidades locales de configuración autonómica según disponían los artículos 3.2.a) y 45 LRBRL y que han sido suprimidos por la LRSAL. De todo ello se ha ocupado con detenimiento R. PIZARRO NEVADO, «Entidades y “entes” de ámbito territorial inferior al municipio tras la reforma local de 2013», en *REALA*, n.º 8, 2017, p. 49 ss., que también participa en esta obra colectiva con el capítulo titulado «Tratamiento de las pequeñas poblaciones tras la reforma del régimen local de 2013», en el que da cuenta de la eliminación de las Entidades inframunicipales y sus consecuencias.

⁹ De la reforma italiana se ocupa, en esta misma obra, Marzia de Donno, «La riforma del Governo Locale in Italia: qualche riflessione quattro anni dopo».

las Comunidades Autónomas, que la asumieron en sus Estatutos de Autonomía desde el primer momento en aplicación del artículo 148. 1. 2ª de la Constitución. En consecuencia, corresponde a la legislación autonómica de régimen local la regulación de los procedimientos de alteración de términos municipales, que nunca podrán suponer modificación de los límites provinciales. Por tanto, también son las Comunidades Autónomas las que, en su caso, deben adoptar las medidas drásticas de corrección del mapa municipal para suprimir municipios por cualquiera de los mecanismos que lo permiten. No obstante, el Estado ostenta una competencia para establecer unos criterios básicos a los que debe sujetarse el ejercicio de las correspondientes competencias autonómicas como ha reconocido el Tribunal Constitucional (STC 214/1989)¹⁰. Estos requisitos básicos se fijan en el artículo 13. 1 LRBRL, y son: la audiencia de los municipios interesados, el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico, y la puesta en conocimiento de la Administración del Estado. La LRSAL ha añadido una nueva exigencia: el informe de la Administración que ejerza la tutela financiera. Será la Comunidad Autónoma (sin perjuicio de las especialidades forales vascas) si ha asumido en su Estatuto de Autonomía la tutela financiera sobre las Entidades locales, y, en caso contrario, la Administración del Estado, a través del Ministerio de Hacienda.

2. *Los nuevos requisitos para la creación de Municipios*

La creación de nuevos municipios ha dependido desde la aprobación de la LRBRL de la existencia de un núcleo de población territorialmente diferenciado, que se segregaría de aquel al que pertenece, la acreditación de que con ello no disminuyen la calidad de los servicios que se venían prestando y se cuentan con los recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales. La LRSAL ha endurecido esta regulación básica del artículo 13. 2 LRBRL con un doble alcance¹¹:

¹⁰ Sobre el reparto de competencias en esta materia, las reinterpretaciones realizadas por algunos autores con apoyo en las reformas estatutarias de 2007 y la posición defendida por el Tribunal Constitucional, así como la ausencia de propósitos claros de llevar a cabo una reforma drástica del mapa municipal, E. CARBONELL PORRAS, «La planta local: análisis general y perspectivas de reforma», en *La planta...*, cit. p. 28 ss.

¹¹ Con carácter general, puede verse E. CARBONELL PORRAS, «La alteración de

Por un lado, el núcleo de población diferenciada deberá contar con al menos 5.000 habitantes. Por tanto, será suficiente con comprobar en el Padrón Municipal de Habitantes que un núcleo de población no alcanza esa cifra para que resulte impracticable la creación de un nuevo municipio, inaplicándose de forma inmediata y permanente la legislación autonómica que contradice la nueva regulación básica¹², en particular en aquellas normativas autonómicas que fijaban cifras de población inferiores para la segregación¹³.

Por otro lado, los dos municipios resultantes, es decir, el de nueva creación y aquel que pierde esa parte de su territorio, deben ser financieramente sostenibles. De acuerdo con la Ley Orgánica 2/2012, el principio de sostenibilidad financiera hace referencia a la «capacidad

términos municipales en la reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado», en *REALA* n.º 9, 2018, también publicado en *Estudios de Derecho Público. Libro Homenaje al Profesor Luciano Parejo Alfonso*, 2018; J. J. DÍEZ SÁNCHEZ, «Estrategias para ganar tamaño en la gestión administrativa tras la reforma de 2013», en *Los retos...*, cit., p. 145 ss.; J. AMENÓS ÁLAMO, «El elemento territorial del municipio en la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Anuario de Gobierno local 2013*, 2014, p. 49 ss.; L. M. ARROYO YANES, «La creación de municipios en el nuevo derecho de la Administración Local», y F. J. SANZ LARRUGA, «De la segregación a la fusión de municipios en España», ambos en *Libro homenaje al profesor Rafael Barranco Vela*, 2014, pp. 2177 ss., y 2403 ss., respectivamente.

¹² La aprobación de normas estatales básicas y sus efectos sobre la legislación autonómica preexistente, que quedaría desplazada, o derogada, o devendría inconstitucional, es un tema ampliamente debatido del que, por razones obvias, se prescinde. Un detenido análisis de esta cuestión, con la bibliografía más relevante, lo ha realizado M. REBOLLO PUIG, «En busca de la prevalencia perdida», en *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, II, 2016, p. 1581 ss., al que remitimos. En esa misma obra colectiva, A. M. GONZÁLEZ SANFIEL, «Desplazamiento *versus* inconstitucionalidad sobrevenida (la lucha encubierta entre la jurisdicción ordinaria y el Tribunal Constitucional)», p. 1617, analiza la jurisprudencia constitucional al respecto. La STC 102/2016, de 25 de mayo, dictada en relación con el cambio en la mayoría exigida para alterar los términos municipales en la legislación estatal básica, invoca la cláusula de prevalencia del artículo 149. 3 de la Constitución, para sostener que se produce la inaplicación de la norma autonómica que deviene contraria a una norma estatal básica posterior.

¹³ Destaca M. PONS-PORTELLA, «La población mínima de los nuevos Municipios: estado de la cuestión tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *REALA* n.º 5, 2016, que la normativa autonómica sobre alteración de términos municipales fija una cifra de población que oscila entre los 500 habitantes en la Rioja hasta los 6.000 de las Islas Baleares. Salvo Canarias y Galicia que también exigen 5.000 habitantes, las demás prevén inferior población o no han fijado un mínimo.

de cada Administración Pública para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial» (artículo 4. 2)¹⁴. A efectos del cumplimiento de esta regla, es relevante el artículo 6 de dicha Ley Orgánica, relativo al principio de transparencia, que dispone que la contabilidad de las Administraciones Públicas, y sus presupuestos y liquidaciones, «deberán contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y la observancia de los requerimientos acordados en la normativa europea en esta materia».

El Tribunal Constitucional ha rechazado la pretendida inconstitucionalidad del precepto, argumentando que «la exigencia de que se creen nuevos municipios sólo cuando resulten financieramente sostenibles (apartado 2), si no deriva directamente de los artículos 31.2, 103.1 y 135 de la Constitución, entra dentro, sin lugar a dudas, de la competencia estatal para diseñar el modelo municipal español; exactamente igual la fijación de mínimos poblacionales: el Estado puede desarrollar un modelo municipal al amparo del art. 149.1.18 de la Constitución “basado en mayores exigencias de población y territorio”, si lo considera “necesario para garantizar la viabilidad del ejercicio de las competencias que se atribuyen a los municipios y con ello su autonomía”». La constitucionalidad del nuevo artículo 13.2 LRBRL ha sido reafirmada, además, en la STC 108/2017, de 21 de septiembre, que estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2015, de 10 de junio, de creación del Municipio de Medinyà. La Ley es declarada inconstitucional y, consiguientemente, nula por violación de la legislación estatal básica al crear un nuevo municipio que sólo cuenta

¹⁴ Como señala F. VILLAR ROJAS, «Implicaciones de los principios de sostenibilidad y estabilidad presupuestaria en los modos de gestión de los servicios públicos locales», en *La Administración al día*, de 6 de junio de 2016, la regla de la sostenibilidad financiera engloba la deuda financiera y la deuda comercial. Para cumplir estas previsiones, en relación con la deuda financiera (préstamos y avales) el legislador impone que las operaciones financieras –préstamos y deuda- que las Administraciones públicas precisen para captar recursos se sometan al principio de prudencia financiera (art. 4.3). Respecto de la deuda comercial, su sostenibilidad se determina en función del cumplimiento del periodo medio de pago a proveedores fijado por la legislación (art. 4.2).

con 866 habitantes según reconoce expresamente su preámbulo. Nada que objetar a esta conclusión. Sin embargo, resulta al menos curioso que en 2018 la Comunidad Autónoma de Andalucía siga creando, mediante Decreto de Consejo de Gobierno, nuevos municipios por segregación de núcleos de población diferenciada que no alcanzan los 5.000 habitantes con el argumento de que los nuevos requisitos del artículo 13.1 LRBRL sólo son exigibles a los procedimientos iniciados con posterioridad a la entrada en vigor de la reforma, el 31 de diciembre de 2013¹⁵. Este dato es esgrimido por el Parlamento y la Generalitat de Cataluña en defensa de la constitucionalidad de la Ley 8/2015, si bien el Tribunal Constitucional pone de manifiesto que la iniciación de la tramitación parlamentaria se ha producido en todo caso después de la entrada en vigor de la LRSAL¹⁶:

¹⁵ Aunque en un primer momento se defendió otra interpretación, el Consejo Consultivo de Andalucía ha apoyado la no aplicación del nuevo artículo 13.1 LRBRL a procedimientos iniciados con anterioridad. El Consejo de Gobierno de 2 de octubre de 2018 crea los Municipios de San Martín del Tesorillo, Fuente Carreteros, La Guijarrrosa, Fornes, Torrenueva Costa, Tharsis, La Zarza-Perrunal y El Palmar de Troya. Los Decretos, publicados en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 9 de octubre, hacen referencia a los diferentes trámites seguidos, generalmente por referencia a las entidades inframunicipales preexistentes. Por ejemplo, se alude al acuerdo de la Junta vecinal de San Martín del Tesorillo de 5 de mayo de 2008, en el que se solicitó la creación del nuevo municipio por segregación del de Jimena de la Frontera (Cádiz). De la regulación autonómica que facilitaba crear municipios si se habían reconocido previamente entidades inframunicipales y su modificación posterior, me he ocupado en E. CARBONELL PORRAS, «La Administración local en el Estatuto de Autonomía de 2007 y en la reciente legislación andaluza», en *Tratado de Derecho Municipal*, 2011, Tomo IV, pp. 4521-4564, y, después de la LRSAL, en «La alteración...», cit., pp. 10-11. También puede verse M. REBOLLO PUIG y R. PIZARRO NEVADO, «Las Entidades Locales Autónomas», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 42, 2001, pág. 59 ss.

¹⁶ El Tribunal Constitucional señala que no puede entrar a conocer, ni revisar, procedimientos o resoluciones administrativas o judiciales anteriores que denegaron la segregación y constitución de Medinyà como municipio separado de Sant Julià de Ramis, que son firmes y ajenas a su jurisdicción, pero añade: «aunque asumiera momentáneamente y a efectos meramente dialécticos el alegato de las partes comparecidas, no podría dejar de advertir que la mencionada Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local sí estaba en vigor cuando se inició la tramitación parlamentaria de la Ley recurrida, como de hecho reconoce el Letrado de la Generalitat en sus alegaciones [véase, supra, antecedente 6 b)], e incluso antes, cuando se aprobó la moción 153/X en el Pleno del Parlamento de 30 de octubre de 2014 que, según el propio preámbulo de la Ley impugnada (apartado I), está en el origen de su tramita-

3. *El fomento de la fusión de Municipios: el convenio de fusión*

Desde la redacción inicial de 1985, la LRBRL hace referencia a una acción del Estado para fomentar la fusión de municipios, aunque su concreción se ha retrasado hasta que en 2013 se aprueba la LRSAL. Los nuevos apartados 4, 5 y 6 del artículo 13 LRBRL están dedicados a regular ese fomento de la fusión¹⁷.

La fusión de municipios supone la alteración de los términos municipales para crear un nuevo municipio mediante la unión de al menos dos preexistentes. Es un supuesto distinto al de la segregación de un núcleo de población para constituir un nuevo municipio. Por tanto, sí resulta de aplicación lo previsto en el apartado 1 del artículo 13 LRBRL para cualquier procedimiento de alteración de términos municipales, pero no los requisitos del apartado 2 del mismo artículo para la segregación. Por eso, el artículo 13. 4 LRBRL se refiere a la fusión de «municipios colindantes dentro de la misma provincia, con inde-

ción y aprobación... Por lo tanto, solo por ello perdería ya todo su sustento el alegato sobre la ultraactividad de la redacción anterior de la Ley reguladora de las bases de régimen local por ser la vigente en el momento de iniciarse el “procedimiento” que condujo a la constitución del municipio de Medinyà». Sobre las diversas vicisitudes y circunstancias que llevan a aprobar la indicada Ley y la sentencia del Tribunal Constitucional que la anula, M. PONS-PORTELLA, «La inaudita STC 108/2017, de 21 de septiembre, sobre la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2015, de 10 de junio, de creación del municipio de Medinyà», en *REALA* n.º 9, 2018.

¹⁷ De esta nueva regulación se han ocupado M^a. J. ALONSO MAS, «El nuevo régimen de las fusiones de municipios», en *Reforma...*, cit., p. 297 ss.; M^a. A. ARIAS MARTÍNEZ, «La fusión de municipios», en *Racionalización...*, cit., p. 105 ss.; A DE DIEGO GÓMEZ, «Las fusiones de ayuntamientos», en *La reforma...*, cit., p. 301 ss.; E. JIMÉNEZ BLANCO, «La fusión de municipios en la Ley de racionalidad y sostenibilidad de la Administración Local», en *Análisis...*, cit.; M. ALMEIDA CERREDA, «Un nuevo instrumento para el redimensionamiento de la planta municipal española: el convenio de fusión entre ayuntamientos», en *Istituzioni del federalismo*, n.º 2, 2015, p. 331 ss.; y A. CALONGE VELÁZQUEZ, «La fusión de municipios, único instrumento de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local para la modificación de la planta municipal: una oportunidad perdida», en *REALA* n.º extraordinario 2015, p. 6 ss. También M. ALMEIDA CERREDA, «La fusión convencional de municipios: una institución introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, y consagrada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, de 3 de marzo», y D. DE SANTIAGO IGLESIAS, «Debate sobre la fusión de municipios en España: balance histórico y estado actual de la cuestión», ambos en *Estudos em homenagem ao Professor Doutor António Cândido de Oliveira*, 2017.

pendencia de su población». En principio, la fusión sólo exige, como por otra parte resulta obvio, que se trate de municipios colindantes, sin que deba acreditarse un mínimo de población en el municipio resultante¹⁸. Podrían, por tanto, acogerse a esta fusión voluntaria todo tipo de municipios. Sin embargo, las ventajas en la financiación se refieren a los municipios que no son capitales de provincia o de Comunidad Autónoma, ni tienen una población de derecho igual o superior a los 75.000 habitantes. En consecuencia, el legislador está pensando en los municipios más pequeños, aunque en teoría también podrían celebrar un convenio de fusión municipios con mayor población, pero obtendrían escasas ventajas. Parece claro que el legislador está pensando en municipios pequeños, sin atender a otros problemas que suscita nuestra planta municipal como, por ejemplo, los supuestos en los que se confunden los núcleos de población de varios municipios como consecuencia del desarrollo urbanístico. En todo caso, el legislador estatal básico no ha querido fijar más condicionantes a los municipios fusionados, que la prohibición de segregación hasta transcurridos diez años desde la adopción del convenio de fusión. Pero, a mi juicio, en tal hipótesis, deberán cumplirse los requisitos exigibles para la creación de un nuevo municipio que, como se acaba de indicar, exigen, entre otros, que el núcleo de población diferenciada cuente con al menos 5.000 habitantes.

Los municipios «podrán acordar su fusión mediante un convenio de fusión, sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica» según dispone el artículo 13. 4 LRBRL. El primer interrogante surge del sentido de este último inciso, pues no queda clara la relación entre este convenio de fusión y la legislación autonómica, que es la competente para regular la alteración de los términos municipales (y la fusión de municipios lo es), sin más condicionantes que los previstos en el propio artículo 13 LRBRL. Parece claro que las medidas coactivas de corrección de la planta local previstas en la legislación de las Comunidades Autónomas no resultan afectadas por la reforma, y también caben, en su caso, fusiones no coactivas al margen de esta nueva regulación como se deduce de la literalidad del precepto: «po-

¹⁸ Para L. M. ARROYO YANES, «Incidencia...», cit., p. 954, y M^a. A. ARIAS MARTÍNEZ, «La fusión...», cit., pp. 124-125 debería exigirse que el municipio resultante alcance los 5.000 habitantes lo que dejaría fuera a los municipios más pequeños que más necesitan fusionarse.

drán acordar su fusión». Pero, ¿es suficiente el acuerdo de los municipios para que se produzca la fusión?; ¿cuál es el alcance de la legislación autonómica en estos casos?; ¿el convenio constituye una alternativa a los procedimientos de fusión previstos en la normativa autonómica?; ¿es un trámite que se insertaría en dichos procedimientos?; La doctrina, que se ha ocupado de esta cuestión, mantiene posiciones diversas. Para unos, el legislador estatal ha regulado un procedimiento y un régimen paralelo a los procedimientos de fusión previstos en la legislación autonómica, con la consiguiente invasión de las competencias autonómicas para la alteración de los términos municipales¹⁹; para otros, la violación competencial que en tal caso se produciría se salvaría con la aprobación del convenio por quién disponga la legislación autonómica para la fusión de municipios²⁰; incluso se ha propuesto la necesidad de regular un procedimiento simplificado para que las Comunidades Autónomas aprueben el convenio de fusión²¹. El Tribunal Constitucional aborda esta cuestión en el fundamento jurídico 6º de la STC 41/2016, aunque no acierta a resolverlo con claridad. La sentencia subraya que «la nueva redacción del art. 13 LRBRL sigue confiando el régimen de creación, supresión y alteración de los términos municipales a la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local»; o que «la Comunidad Autónoma no ha quedado al margen del proceso de fusión voluntaria»: así, del apartado 1 del precepto se concluye que el régimen de fusión de los municipios se remite a la legislación autonómica; el apartado 3 deja a salvo la competencia autonómica en materia de incentivos a la fusión; el apartado 4 señala que los municipios adoptan el convenio de fusión, sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica; y, el apartado 5 atribuye a las Comunidades Autónomas la colaboración con las Diputaciones provinciales o entes equivalentes en la supervisión y la coordinación de los servicios resultantes de la fusión. Pero, junto a esto, tam-

¹⁹ J. M. DÍAZ LEMA, «La proyección...», cit., pp. 127-128, señala que el legislador estatal ha pretendido crear un procedimiento y una figura paralela a las fusiones previstas en la legislación autonómica, que, naturalmente, se mantendría («sin perjuicio de...») y, en consecuencia, ha invadido las competencias autonómicas en la materia. También J. AMENÓS ÁLAMO, «El elemento...», cit., p. 60, entiende que el convenio de fusión no requiere la ratificación posterior por la Comunidad Autónoma o la Diputación provincial.

²⁰ Vid. M^a. J. ALONSO MÁS, «El nuevo régimen...», cit., p. 314.

²¹ Vid. M. ALMEIDA CERREDA, «La planta local...», cit., p. 16.

bién se señala por el Tribunal Constitucional que «los órganos representativos de los Ayuntamientos afectados son quienes adoptan el convenio de fusión, sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica»; o que «el legislador estatal, en el ejercicio de la competencia que le reconoce el artículo 149.1.18º de la Constitución, ha optado aquí, como en otros supuestos, por ampliar el alcance y contenido de la autonomía municipal, sin que a ello pueda imputarse exceso competencial de ningún tipo»; e, incluso, se invoca la STC 214/1989, que respaldó la supresión de la intervención autonómica en la aprobación de los estatutos de las mancomunidades. Parece, por tanto, que Tribunal Constitucional considera que el acuerdo de fusión voluntaria de los Municipios sería suficiente para que la misma se llevara a cabo, pero, además, hay que respetar los procedimientos previstos en la legislación autonómica. Para integrar ambos planteamientos habría que entender que el convenio de fusión por los Municipios vincularía al órgano competente de la Comunidad Autónoma, que se limitaría a ratificarlo, sin perjuicio de incorporar en la resolución que acuerde la fusión otros posibles contenidos que exija la legislación autonómica y de la tramitación del procedimiento previsto en la misma. Las Comunidades Autónomas podrán adaptar, en su caso, sus regulaciones para facilitar la alteración de los términos municipales en estos supuestos de fusión voluntaria y completar las previsiones del convenio de fusión. Desde esta perspectiva, el convenio de fusión voluntaria de municipios se consideraría «un acuerdo con efectos jurídicos» en el amplio sentido del artículo 47 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que se rige por lo previsto en el artículo 13 LRBRL y la legislación autonómica que pueda dictarse en su desarrollo. Sería un acuerdo de los previstos en el artículo 86 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, sobre la terminación convencional, que se insertaría en el procedimiento para la alteración de términos municipales regulado en la legislación autonómica, respetándose así su aplicación que, como hemos visto, se apoya en la competencia de la Comunidad en la alteración de términos municipales.

El convenio de fusión debe ser aprobado por mayoría simple de cada uno de los plenos de los municipios fusionados según dispone el artículo 13.6 LRBRL. No obstante, este apartado añade: «la adopción de los acuerdos previstos en el artículo 47. 2, siempre que traigan causa de una fusión, será por mayoría simple de los miembros de la cor-

poración». La interpretación de este inciso plantea alguna duda. El artículo 47. 2 LRBRL relaciona los acuerdos que deben adoptarse por mayoría absoluta, entre los que se incluye «la creación y supresión de Municipios y la alteración de términos municipales». Parece que el legislador estatal básico ha rebajado la mayoría exigible a todos los supuestos de fusión de Municipios, y no sólo a los que deriven del convenio de fusión voluntaria del artículo 13 LRBRL. Si eso era lo pretendido debió modificar expresamente el artículo 47. 2 LRBRL, exceptuando la mayoría absoluta cuando se trate de fusionar municipios. En todo caso, el Tribunal Constitucional (STC 41/2016) ha amparado esta mayoría en la competencia estatal del artículo 149. 1. 18º de la Constitución, señalando que «más allá de la virtualidad real de esta previsión (y de la valoración de oportunidad que merezca que una decisión evidentemente trascendental para la vida municipal no esté sujeta a un régimen de mayoría cualificada), es claro que dinamiza el principio constitucional de autonomía local (art. 137 CE) y facilita las fusiones voluntarias con el fin de lograr una reducción del mapa municipal instrumental de los principios de eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE)». Esta regla ha sido unánimemente criticada, pues no resulta congruente que se requiera mayoría absoluta de los plenos municipales para mancomunarse, aprobar su reglamento orgánico o alterar la calificación jurídica de sus bienes, entre otros asuntos, y sea suficiente la mayoría simple para desaparecer como municipio²².

El legislador estatal básico también regula con cierto detalle las consecuencias organizativas, presupuestarias, y demás circunstancias derivadas de la fusión. Concretamente la fusión supondrá la integración de los territorios, poblaciones y organizaciones de los municipios, subrogándose el nuevo Municipio en todos los derechos y obligaciones de los fusionados. Respecto de la organización, el órgano del gobierno del nuevo Municipio estará constituido transitoriamente por la suma de los concejales de los fusionados en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Con esta solución, el legislador estatal básico garantizaría el mantenimiento

²² Vid. E. CARBONELL PORRAS, «La alteración...», cit., p. 14; J. AMENÓS ÁLAMO, «El elemento...», cit., p. 60; M^a. A. ARIAS MARTÍNEZ, «La fusión...», cit., pp. 122 y 125; o M. ALMEIDA CERREDA, «La planta local...», cit., p. 19.

en el cargo de todos los concejales hasta la celebración de las siguientes elecciones municipales, momento en el que desaparece la situación transitoria, debiendo constituirse la Corporación con el número de concejales que le correspondan según su población. Por otra parte, el convenio de fusión podrá acordar que cada uno de los municipios fusionados, o alguno de ellos, funcione como la nueva forma de organización desconcentrada que regula el artículo 24 bis LRBRL. La supresión de la personificación de las entidades inframunicipales que ha llevado a cabo la LRSAL se compensaría, a juicio del legislador, con esos “entes” de gestión desconcentrada, aunque no se sabe bien en qué se diferencian de los órganos de gestión desconcentrada del artículo 24 LRBRL, en una muestra más de las denunciadas deficiencias de la reforma. En todo caso, la creación de ese ente/órgano no parece que realmente suponga un estímulo para decidir fusionarse.

En cuanto a la subrogación en todos los derechos y obligaciones, debe notarse que, si uno de los Municipios fusionados estuviera en situación de déficit, se podrán integrar, por acuerdo de los mismos, las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales que se consideren liquidables en un fondo, sin personalidad jurídica y con contabilidad separada, adscrito al nuevo municipio, que designará un liquidador al que le corresponderá la liquidación de este fondo. Esta liquidación deberá llevarse a cabo durante los cinco años siguientes desde la adopción del convenio de fusión, sin perjuicio de los posibles derechos que puedan corresponder a los acreedores. La aprobación de las normas a las que tendrá que ajustarse la contabilidad del fondo corresponderá al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado. Esta regla está relacionada con el artículo 116. bis. 2. f) LRBRL, pues una de las medidas que pueden incluir las Entidades locales que formulen un plan económico financiero por el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto es una propuesta de fusión con uno colindante de la misma provincia. En tal caso, se trataría de impedir que el Municipio resultante de la fusión se vea lastrado financieramente desde su constitución. Al respecto hay que tener en cuenta que, en relación con el artículo 116 bis LRBRL, el Tribunal Constitucional (SSTC 180/2016 y 107/2017) ha puesto de manifiesto que corresponde al Municipio elaborar el plan económico-financiero y, consecuentemente, es el propio Municipio el que decidirá cuáles son las medidas que incluirá para cumplir los objetivos de esta-

bilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, siendo la fusión una de las posibles. Con esta interpretación del precepto conforme a la Constitución, no parece previsible que los Municipios que deban formular un plan económico-financiero incluyan la fusión con otro colindante como una solución a sus desajustes económicos.

Para estimular la fusión, el Municipio resultante queda dispensado de prestar los servicios mínimos que le corresponderían por razón de su aumento poblacional de acuerdo con el artículo 26 LRBRL. No se establece hasta cuándo se mantiene esa dispensa, pero resulta inadmisibles que se perpetúe en el tiempo ilimitadamente. Ante la inexistencia de un plazo fijado por el legislador, una solución razonable es mantener la dispensa hasta la celebración de las elecciones municipales, circunstancia que determinaría el fin de la transitoriedad organizativa y, consecuentemente, el municipio debería comenzar la prestación de los servicios obligatorios en atención a su población. Mientras tanto será la Diputación Provincial o entidad equivalente la que asuma la prestación de esos nuevos servicios. Según el artículo 13. 5 LRBRL, las Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, en colaboración con la Comunidad Autónoma, «coordinarán y supervisarán la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión» y asumirán también el seguimiento de la fusión de Entidades Locales que se hubiera acordado en el plan económico-financiero (art. 116. bis. 3 LRBRL).

Además, se reconoce alguna medida extra de financiación como un incremento del 0. 10% en el porcentaje de participación en los tributos del Estado que corresponde a los Municipios que no son capitales de Provincia o de Comunidad Autónoma, ni tienen una población de derecho igual o superior a los 75.000 habitantes, de acuerdo con lo previsto en el artículo 124 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales²³.

Por último, el artículo 13. 4. g) LRBRL dispone que «durante al menos los cinco primeros años desde la adopción del convenio de fusión, tendrá preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios y otros instrumentos basados en la concurrencia», plazo que será prorrogable por la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Este inciso ha sido interpretado por el Tribunal

²³ Sobre los estímulos de financiación de la fusión, puede verse A. CORCUERA TORRES, «Aspectos financieros de la reforma local», en *REALA* n.º Extraordinario, 2015.

Constitucional en su sentencia 41/2016 indicando que, este criterio de preferencia, «se aplica a la distribución de ayudas económicas a las que puedan optar los Municipios fusionados en régimen de concurrencia con otras entidades, siempre que el Estado haya hecho valer respecto de cada concreto programa o instrumento, bien su competencia básica respecto de la planta local con la finalidad de incentivar las fusiones municipales, bien otros títulos de intervención que le permitan establecer, al menos, las condiciones esenciales del otorgamiento de acuerdo con la doctrina constitucional (STC 150/2012, de 5 de julio, FJ 6º, que parte de la STC 13/1992, FJ 8º)».

En todo caso, no parece que los estímulos sean lo suficientemente atractivos como para superar las dificultades que genera la fusión de los Municipios, que generalmente tropiezan con la oposición de los vecinos. Basta ahora recordar la fusión voluntaria anterior a la LRSAL (y, salvo error, única en mucho tiempo) de los Municipios de Oza dos Ríos y Cesuras para la constitución del Municipio de Oza-Cesuras en la Comunidad Autónoma de Galicia, (Decreto 83/2013, de 6 de junio), que ha ocasionado diversos procesos judiciales relacionados con la mayoría exigida para la aprobación en los plenos municipales²⁴. También en esta Comunidad Autónoma se ha producido la que es la única fusión voluntaria de Municipios adoptada después de la entrada en vigor de la reforma de 2013, la de los Municipios de Cerdedo y de Cotobade para la constitución del Municipio de Cerdedo-Cotobade, aprobada por Decreto 134/2016, de 22 de septiembre. Esta fusión se ha aprobado por la Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta tanto la nueva regulación estatal básica como la legislación autonómica de desarrollo²⁵.

²⁴ Prescindiendo ahora de otras vicisitudes judiciales, el Tribunal Constitucional finaliza la polémica sobre la mayoría necesaria, aplicando la mayoría absoluta prevista en la LRRL que, desde la Ley 57/2003, había desplazado la prevista con anterioridad en la legislación autonómica en aplicación de la cláusula de prevalencia del artículo 149. 3 de la Constitución (SSTC 102/2016, de 25 de mayo, y 116/2016, de 20 de junio). Puede verse A.R. ANTELO MARTÍNEZ, «Fusiones de municipios: ¿prevalencia del derecho estatal en el régimen de adopción de acuerdos? Especial referencia al caso de los municipios de Ozas y Cesuras en la provincia de A Coruña», en *REL* n.º 155, 2013, pp. 91-102; y A. DE DIEGO GÓMEZ, «La fusión de Ayuntamientos con especial referencia a Galicia», en *Revista Gallega de Administración Pública* n.º 47, 2014.

²⁵ En lo esencial, el procedimiento se inicia con sendos acuerdos municipales de 3 de marzo de 2016, y el sometimiento a información pública según dispone el artículo

III. *El nuevo régimen de las competencias municipales*

1. *Planteamiento general*

El régimen general de las competencias de las Entidades locales parte de la distinción entre las propias y las delegadas que realiza el artículo 7 LRBRL, pues implica sustanciales diferencias en la forma de atribución, de ejercicio y de control, entre otras. Respecto de las competencias propias, la legislación estatal básica exige que se determinen por ley, garantiza que su ejercicio se realice en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, y sólo cabe un control de legalidad y judicializado. Por el contrario, cuando se ejercen competencias por delegación, hay que actuar con pleno sometimiento a las instrucciones de la Administración delegante y es posible cualquier control, incluido el recurso de alzada impropio. Corresponde a las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas reguladoras de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, asegurar a las Entidades locales su derecho a intervenir en los asuntos que afecten a sus intereses y concretar sus competencias «teniendo en cuenta las características de la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera» según dispone el artículo 2 LRBRL. Desde una perspectiva general y sin perjuicio de ulteriores precisiones, la reforma local de 2013 mantiene la distinción entre competencias propias y delegadas, su diferente régimen jurídico y la remisión a lo que concrete el

32. 2 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia por un plazo de treinta días desde la publicación en el Diario Oficial de Galicia (realizada los días 16 y 18 de marzo de 2016). El 7 de julio se aprueba el convenio de fusión voluntaria y se produce la aprobación del acuerdo de fusión por los plenos municipales mediante mayoría simple en aplicación de la nueva regla básica. Según indica el Decreto 134/2016 se ha evacuado el informe de sostenibilidad financiera, el de la Comisión Gallega de Delimitación Territorial y el del Consejo Consultivo, aprobándose la fusión previa deliberación del Consello de la Xunta de Galicia. El Decreto tiene el contenido que exige el artículo 38 de la Ley gallega, si bien la comisión gestora está integrada por todos los concejales en aplicación de la legislación estatal básica (y no por los vocales designados por la Consellería en número igual al que corresponda a la nueva población, que es lo previsto en la ley autonómica).

legislador sectorial, estatal o autonómico. La novedad está en el apartado 4 del artículo 7 LRBRL, que se refiere a una tercera tipología de competencias de las Entidades locales, que son las «distintas de las propias y de las atribuidas por delegación», y que genéricamente se conocen como impropias. La noción de competencia impropia comenzó a emplearse cuando se proyectaba la reforma local para referirse a las que ejercían los Municipios, coincidiendo con otras del Estado o de las Comunidades Autónomas y, por eso, se ha vinculado con la supresión de las duplicidades y la idea de “una Administración, una competencia”²⁶.

Veamos sintéticamente el régimen general de esta triple clasificación de las competencias de los municipios²⁷. Antes hay que advertir que, como se anunció, las Comunidades Autónomas reaccionaron rápidamente ante los cambios relativos a las competencias municipales. Y, aunque utilizaron diferentes instrumentos normativos, coincidieron en afirmar que los Municipios continuarían ejerciendo las competencias atribuidas por la legislación autonómica de régimen local o secto-

²⁶ Puede verse, E. CARBONELL PORRAS, «La planta local...», cit., p. 51 ss., y A. GALÁN GALÁN, «Crisis económica y competencias impropias de los Gobiernos locales», en *Crisis económica y reforma régimen local*, 2012, p. 329 ss.

²⁷ Sobre las novedades en relación con las competencias locales, entre otros, M^a. J. ALONSO MAS, «El nuevo régimen de las competencias municipales», en *Reforma...*, cit. p. 153 ss.; M. ARENILLA SÁEZ, «El nuevo sistema de competencias locales», p. 15 ss., y J.A. SANTAMARIA PASTOR «El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge», p. 139 ss., ambos en *La reforma...* cit.; J. I. MORILLO-VELARDE PÉREZ, «Competencias municipales: competencias delegadas e impropias», pp. 71-79; J. M^a. SOUVIRÓN MORENILLA, «Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico», pp. 80 ss.; y, J. CUESTA REVILLA, «Las competencias municipales: una aproximación a su nuevo régimen jurídico», p. 98 ss., todos en *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 34, 2014, monográfico sobre *La revisión del Gobierno y la Administración local en la Ley 27/2013*; T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN, «La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional», en *Anuario del Gobierno Local*, n.º 1, 2013, *¿Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013*, p. 11ss; F. TOSCANO GIL, «El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación», en *Revista Española de Derecho Administrativo* n.º 165, 2014, p. 285 ss.; y, C. BARRERO RODRÍGUEZ, «La ley de reforma del régimen local de 2013: ¿ha modificado realmente las competencias de los municipios?», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 184, 2017, p. 41 ss.

rial en los términos previstos en dicha legislación, manteniéndose la situación anterior a la LRSAL. Además, la posterior acción del Tribunal Constitucional permitió superar las discrepancias de estas regulaciones autonómicas con la LRSAL.

2. *Las competencias propias*

Las competencias propias de los Municipios se atribuyen por Ley estatal o autonómica y se ejercen con plena autonomía y responsabilidad, sin perjuicio de su coordinación con las de las demás Administraciones Públicas. La amplia discrecionalidad del legislador sectorial para la concreción de las competencias locales se limita en la propia LRBRL, en particular en el artículo 25. 2 LRBRL, que dispone que el Municipio «ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas», en el listado de materias que relaciona. Las materias que enumera el artículo 25. 2 LRBRL son: «a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación; b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas; c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales; d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad; e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social; f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios; g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano; h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local; i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante; j) Protección de la salubridad pública; k) Cementerios y actividades funerarias; l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre; m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales; n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos

centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial; ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones». Además de este listado, para concretar las materias de competencia municipal en la legislación estatal básica, también hay que tener en cuenta, por un lado, el artículo 26 LRBRL que establece los servicios municipales de prestación obligatoria según la población municipal; y, por otro lado, el artículo 86. 2 LRBRL, que declara la reserva a favor de las Entidades locales de ciertas actividades o servicios²⁸.

En otro plano, la LRSAL habría intentado reducir significativamente las competencias municipales en educación, sanidad y servicios sociales, materias que serían transferidas en su integridad a las Comunidades Autónomas. Estas previsiones, sin embargo, no eran respetuosas con la asunción de la competencia en estas materias en los respectivos Estatutos de Autonomía como puse de relieve en su momento²⁹. En línea con este planteamiento, la STC 41/2016 declara la inconstitucionalidad de estas disposiciones de la LRSAL, con el argumento lógico de que, al tratarse de materias de titularidad de las Comunidades Autónomas, a ellas les corresponde decidir sobre su ejercicio y si es centralizado o, por el contrario, descentralizado en los Municipios. En definitiva, el Tribunal Constitucional subraya que el artículo 149. 1. 18ª de la Constitución «no autoriza injerencias en la autonomía política de las Comunidades Autónomas como son, por un lado, la prohibición de que éstas, en materias de su competencia, atribuyan servicios a los entes locales; y, por otro, la sujeción a un determinado régimen de traslación o traspaso (disposiciones transitorias 1ª y 2ª LRSAL)»³⁰.

²⁸ Aunque la finalidad de la LRSAL fuese reducir las materias de competencia municipal, lo cierto es que, como ha puesto de relieve J. A. SANTAMARIA PASTOR («El régimen...», cit., pp. 141-145), una lectura detenida de los artículos 25, 26 y 86 LRBRL antes y después de la reforma no apoya esa impresión. Este tipo de competencias, se analiza por LAURA PRESICCE, «Las competencias municipales propias, tras la reforma local de 2013 y la jurisprudencia constitucional» en esta misma obra.

²⁹ E. CARBONELL PORRAS, «Sobre la reforma local y las competencias municipales propias», en *Revista Vasca de Administración Pública* nº. 99/100, 2014, pp. 777-780.

³⁰ De esta cuestión se ha ocupado M. ALMEIDA CERRERA, «La reconfiguración de las competencias municipales en materia de servicios sociales: relato de una innecesaria reforma afortunadamente frustrada», en esta misma obra.

De la regulación vigente, lo primero que hay que destacar es la clara afirmación de que las competencias en las materias que relaciona el artículo 25. 2 LRBRL son competencias propias, superando así las dudas que la versión inicial del precepto había suscitado sobre si también podrían ser delegadas. En este punto al menos habría mejorado la garantía de la autonomía local. Como subsiste la remisión al legislador sectorial competente por razón de la materia en los términos del artículo 2 LRBRL, se ha planteado la duda sobre la naturaleza de otras posibles atribuciones a los Municipios. Para algunos autores, no caben más competencias propias que las derivadas del listado del artículo 25. 2 LRBRL, de modo que cualquier otra debería considerarse como impropia, sin perjuicio de su posible delegación, y sujetarse al régimen previsto para ellas en el artículo 7.4 LRBRL³¹. En mi opinión, en las materias de competencia autonómica son las Comunidades Autónomas las que deben decidir quién y en qué condiciones se ejercen las mismas, eligiendo entre las diversas opciones que el ordenamiento jurídico ofrece: reservarse su ejercicio, cederlo a las Entidades locales mediante delegación u otras técnicas de traslación de competencias, incluida la atribución como competencias municipales propias³². En definitiva, el listado del artículo 25.2 LRBRL no limita ni condiciona la atribución de nuevas competencias municipales propias por los legisladores autonómicos. A esta misma conclusión llega el Tribunal Constitucional que, en su sentencia 41/2016, subraya:

³¹ Así J. M^a. SOUVIRÓN MORENILLA, («Competencias propias...», cit., pp. 84-85) sostiene que, como «las competencias “propias” o “delegadas” quedan acotadas por la propia LRBRL, toda otra competencia conferida -o que se pretenda conferir a los entes locales, incluso por ley o delegación, pero que no se corresponda con las materias y ámbitos funcionales de estos definidos por la LRBRL como competencias locales propias o delegadas, caerá bajo la tipificación legal de competencia “distinta” de las dos anteriores, y consecuentemente deberá sujetarse a lo previsto por el artículo 7. 4 LRBRL». Para M. ALMEIDA CERREDA («El incierto futuro de los servicios sociales municipales», en *Anuario de Derecho Municipal* 2013, n.º 7, 2014, pp. 102-103) hay que diferenciar las competencias propias en *necesarias*, que son aquellas incluidas en el listado del artículo 25; y las propias *suplementarias*, que son las otorgadas, explícita o implícitamente por los legisladores en ámbitos distintos de los enumerados en el antedicho artículo 25. 2, que deberán atribuirse de acuerdo con los criterios del art. 7. 4 LRBRL.

³² Con más detalle, E. CARBONELL PORRAS, «Sobre la reforma local...», cit., pp. 775-777. También M^a. J. ALONSO MAS, «El nuevo régimen...», cit. pp. 164-166.

«Debe, pues, excluirse la interpretación de que los Municipios solo pueden obtener competencias propias en las materias enumeradas en el art. 25.2 LRBRL. Si el Estado quisiera apoyarse en el art. 149.1. 18° CE para interferir de modo tan penetrante en las competencias de las Comunidades Autónomas (prohibiendo con carácter general que éstas atribuyan competencias propias a los Municipios de su ámbito territorial en cualesquiera otras materias), tendría que haberlo establecido expresa o inequívocamente. Por lo demás, semejante prohibición, indiscriminada y general, sería manifiestamente invasiva de las competencias de las Comunidades Autónomas. Consecuentemente, en los ámbitos excluidos del listado del art. 25.2 LRBRL, las Comunidades Autónomas pueden decidir si, y hasta qué punto, los Municipios deben tener competencias propias, pero sujetándose a las exigencias de los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LRBRL; además de a las garantías de autonomía local previstas en la Constitución y, en su caso, en los Estatutos de Autonomía».

Lógicamente, como recuerda el Tribunal Constitucional, la atribución de competencias propias, tanto del listado del artículo 25. 2 como en cualquier otra materia, deberá respetar los criterios generales que establece la propia LRBRL como son los principios de descentralización, proximidad, estabilidad y sostenibilidad financiera; las características de la actividad pública o la capacidad de gestión del Municipio (artículos 2 y 25 LRBRL).

3. Las competencias delegadas

La delegación de una competencia supone, como es sabido, que se cede el ejercicio conservándose en todo caso la titularidad. Por ello, el ejercicio de las competencias delegadas se sujeta a lo previsto en la disposición o acuerdo de delegación, que establece las técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia que considere, sin más límites que la potestad de organización. El régimen de las competencias delegadas se establece en los artículos 7. 3 y 27 LRBRL. Este último vincula la delegación con mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con

la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Se produce así un cambio de planteamiento de los fines que se persiguen con la delegación, pues ya no es una forma de posibilitar la intervención de los municipios en materias de competencia estatal o autonómica. Como señala el Tribunal Constitucional en la STC 41/2016 se ha alterado el sentido político-institucional de la delegación que ahora se considera como un «mecanismo de reducción de costes en la gestión de las competencias autonómicas y estatales». A tal finalidad se elabora una memoria que justifique estos criterios y valore el impacto en el gasto de las Administraciones afectadas, pues la delegación no podrá suponer un incremento del gasto, idea que se repite en el precepto. La delegación deberá determinar su alcance, contenido, condiciones y duración, que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserva la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que ésta asigna para el ejercicio de la competencia delegada. Como corresponde a la naturaleza jurídica de las delegaciones de competencias, la Administración titular de la competencia cuenta con una amplísima disponibilidad al respecto. Por eso, cabe que la Administración delegante emane instrucciones, recabe en cualquier momento información sobre la gestión municipal, envíe comisionados, formule requerimientos e incluso resuelva los recursos administrativos contra los actos dictados por el Municipios (artículo 27. 4 LRBRL).

Es novedoso el apartado 3 del artículo 27 LRBRL que relaciona una serie de competencias que podrán ser delegadas por la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas, siguiendo criterios homogéneos, «con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos». No obstante, la delegación ni es obligatoria ni está limitada a dichas materias, pudiendo acordarse en cualquier otra por la Administración titular de la competencia.

Esta regulación de la delegación y los fines a que sirve puede verse cuestionada en la práctica por las dificultades para integrar dos requisitos: la exigencia de la aceptación por el Municipio para que la delegación sea efectiva y que responda a criterios homogéneos respecto de los Municipios delegados. El rechazo de un Municipio podría impedir que la delegación mejore la eficiencia de la gestión o contribuya a eli-

minar duplicidades administrativas. Y la aceptación requiere el acuerdo por mayoría absoluta del número legal de miembros del Pleno municipal según dispone el artículo 47. 2. h) LRBRL que, no obstante, excluye tal mayoría cuando la Ley ha impuesto obligatoriamente la delegación, y que no ha sido reformado para adoptarlo a la modificación llevada a cabo por la LRSAL.

4. *Otras actividades y competencias*

La LRSAL introduce un nuevo apartado 4 en el artículo 7 LRBRL relativo al ejercicio por las Entidades locales de competencias distintas de las propias y atribuidas por delegación. Estas otras competencias se conocían genéricamente como competencias impropias, aunque tal calificativo induce a error como seguidamente se comprobará. Para que un Municipio pueda ejercer esas otras competencias es necesario que «no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública». A tal fin se exigen dos informes previos y vinculantes: uno, de la Administración competente por razón de materia en el que se señale la inexistencia de duplicidades; otro, de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias o actividades. Con la misma finalidad restrictiva de las actividades municipales, la LRSAL modifica la redacción de la cláusula general del artículo 25. 1 LRBRL para limitar las actividades y servicios que pueden prestar a lo previsto en el propio artículo; y se suprime el artículo 28 LRBRL, que permitía a los municipios realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente. En todo caso, los Municipios están amparados por la libertad que reconoce en el artículo 4. 2 de la Carta Europea de Autonomía Local para ejercer iniciativas en cualquier materia que no esté excluida de sus competencias o atribuidas a otra Administración³³.

³³ Así tuve ocasión de señalarlo en E. CARBONELL PORRAS, «La planta local...», cit., p. 52 ss.

Las Comunidades Autónomas pronto regularon el régimen de estos informes, precisando que resultaban exigibles a las nuevas actividades que los Municipios pretendieran desarrollar después de la entrada en vigor de la LRSAL, pero no a las que ya venían ejerciendo³⁴. La discrepancia interpretativa respecto de lo pretendido por el legislador estatal básico se resuelve por la interpretación del artículo 7. 4 LRBRL que realiza el Tribunal Constitucional. La STC 41/2016 pone de manifiesto que este precepto «encierra una regla habilitante general que permite a los entes locales el ejercicio de competencias no atribuidas específicamente, aunque solo ante exigentes condiciones, entre las que están los informes previos y vinculantes de la Administración competente por razón de la materia y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera». De esta forma, se incide en el ejercicio mismo de esas nuevas funciones, que podrá impedirse si no se cumplen las exigencias del precepto; pero, si se cumplen, los Municipios las ejercerán en régimen de plena autonomía y bajo la propia responsabilidad como prevé el artículo 7. 2 para las competencias municipales propias. Se cuestiona así la denominación de competencias impropias, pues el Tribunal Constitucional las ha adjetivado más precisamente como competencias «propias generales», para diferenciarlas de las competencias «propias específicas», que son las que el Estado y las

³⁴ Por ejemplo, el Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, de la Comunidad Autónoma de Andalucía regula los informes exigidos para el ejercicio por parte de las entidades locales de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación pero puntualiza que los mismos no son necesarios en el supuesto de que se vinieran ejerciendo dichas competencias antes de la LRSAL, pudiéndose continuar prestando los servicios o desarrollando las actividades, si cuentan con financiación y la propia entidad local aprecia que no se produce duplicidad con otros servicios. Tampoco resultan exigibles los procedimientos para la obtención de los indicados informes si la entidad local desea impulsar un determinado programa complementario, realizar una actividad concreta o realizar actividades propias del normal desenvolvimiento del servicio en un ámbito competencial que ya se venía ejerciendo. La Resolución de 12 de marzo de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con el citado Decreto-ley 7/2014, pone de manifiesto que los requisitos del artículo 7. 4 LRBRL para ejercer competencias no propias ni delegadas, operan también para las que venían ejerciendo antes de la entrada en vigor de la LRSAL, comprometiéndose la Comunidad Autónoma de Andalucía a introducir esta interpretación en la aplicación de su legislación de régimen local.

Comunidades Autónomas han atribuido específicamente mediante norma de rango legal conforme a lo previsto en el artículo 25 LRBRL (SSTC 41/2016, 54/2017, o 107/2017).

Por lo tanto, tendrán la consideración de competencias municipales propias las relativas a las materias del listado del artículo 25.2 LRBRL, las que se atribuyan con tal carácter en las Leyes estatales o autonómicas, pero también cualquier otra actividad o servicio que los Municipios decidan desarrollar en beneficio de los vecinos, que no afecten a su sostenibilidad financiera ni suponga una duplicidad con otra Administración. Y, como se indicó, se ejercen en régimen de plena autonomía y responsabilidad y sólo están sujetas a un control de legalidad y judicializado.

IV. *El pretendido reforzamiento de la posición institucional de las Provincias*

1. *Planteamiento*

El preámbulo de la LRSAL reconoce expresamente que uno de los objetivos de la reforma es reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales, los Cabildos y Consejos insulares «o entidades equivalentes», que asumen nuevas funciones como la coordinación de determinados servicios municipales, la prestación de servicios de recaudación tributaria, de administración electrónica o de contratación centralizada, entre otros. Al respecto debe notarse que no ha cambiado el artículo 31 LRBRL, luego los fines propios y específicos de la provincia continúan siendo garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal, participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado, y, en particular, asegurar la prestación integral y adecuada de los servicios de competencia municipal. En todo caso, la posición institucional que deben desempeñar las Diputaciones Provinciales es un debate tan antiguo como la propia institución provincial, que ha estado marcada por la polémica desde su nacimiento a partir de la Constitución de Cádiz³⁵. Lo relativamente

³⁵ Vid. E. CARBONELL PORRAS, «¿Existe un criterio sobre las Diputaciones provinciales? Algunas reflexiones sobre la provincia en Andalucía», en *Crisis económica...*, cit., p. 173, y, «La división del territorio en provincias y su evolución», en *Sobre un*

novedoso sería que el legislador de 2013 se pronuncia en un sentido contrario al sentir mayoritario en la doctrina que, en la actualidad y teniendo en cuenta el devenir de los acontecimientos, se muestra favorable a la supresión del carácter necesario de la provincia³⁶.

En otro orden de consideraciones, esta opción refleja una nueva contradicción e incoherencia en una reforma que pretende clarificar el reparto de las competencias locales para organizar un sistema más eficiente, que implique un significativo ahorro, potenciando la posición de las Diputaciones Provinciales, los Cabildos y los Consejos insulares y las entidades equivalentes, pero, sin embargo, no se tiene en cuenta la situación económico-financiera de estas entidades, que también pueden estar sujetas a los planes y medidas correctivas que prevé la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. El Consejo de Estado (Dictamen 567/2013) llamó la atención sobre este dato, que ponía de manifiesto «el asimétrico tratamiento que en el anteproyecto merecen las entidades locales municipales (y las inframunicipales y supramunicipales, a las que se hará especial mención en el siguiente subapartado) y las provinciales».

Sin perjuicio de lo anterior, seguidamente se analizan someramente las nuevas atribuciones de las Diputaciones Provinciales («y entidades equivalentes»), y se presta especial atención a qué entidades pueden considerarse equivalentes en la legislación básica de régimen local actualmente vigente.

2. Principales novedades en las competencias provinciales. La confusión entre la coordinación y la cooperación

Las competencias de las Diputaciones provinciales, como las de los Municipios, también pueden clasificarse en propias, delegadas e impropias³⁷. No obstante, la LRSAL habría pretendido reforzar las com-

bito jurídico. La Constitución de 1812. Reflexiones actuales, estados de la cuestión, Debates historiográficos, 2012, p. 537 ss.

³⁶ Una exposición reciente de las posiciones doctrinales puede verse en P. ESCRIBANO COLLADO, «Provincias y diputaciones: una polémica sin proyecto institucional», en *Memorial para...*, cit., p. 1995 ss. También, en esa misma obra, M. J. SARMIENTO ACOSTA, «Dos cuestiones polémicas sobre la reestructuración del Estado: mapa autonómico y papel de las Diputaciones Provinciales», p. 2044 ss.

³⁷ Sobre las competencias provinciales en la reforma, puede verse M. SALVADOR

potencias provinciales propias que reconoce la legislación estatal básica, que son las que seguidamente analizamos, prescindiendo, por tanto, de aquellas que atribuye la legislación sectorial³⁸.

Las competencias propias de las Diputaciones provinciales se fijan en el artículo 36. 1 LRBRL, que mantiene las relativas a:

- La coordinación de los servicios municipales entre sí para garantizar su prestación integral y adecuada en el territorio provincial (letra a).
- La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión, garantizando en todo caso en los de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de Secretaría e Intervención (letra b).
- La prestación de servicios públicos supramunicipales y, en su caso, supracomarcales y el fomento o coordinación de la prestación unificada de servicios de los Municipios en su ámbito territorial (letra c)³⁹.
- La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social

CRESPO, «Las competencias de las Diputaciones provinciales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», en *CDL* n.º 34, 2014, p. 133 ss.; A. KONICKX FRASQUET y M.ª J. ALONSO MAS, «Las nuevas competencias de las Diputaciones provinciales», en *Reforma...*, cit., p. 241 ss.; J. M.ª VÁZQUEZ PITA, «Las competencias de los municipios y de las Diputaciones provinciales», y M. J. SARMIENTO ACOSTA, «La opción por la gestión supramunicipal: la potenciación de las Diputaciones provinciales y de los Cabildos y Consejos insulares», ambos en *Comentarios...*, cit.; M.ª A. GONZÁLEZ I BUSTOS, «La provincia después de la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local efectuada por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: la determinación del régimen de sus competencias», en *Las nuevas Diputaciones provinciales de régimen común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales*, 2015, p. 117 ss.; J. L. RIVERO YSERN, «La provincia en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de 27 de diciembre de 2013 (en lo sucesivo LRSAL)», en *RGDA* n.º 36, 2014; o, F. FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, «Las Diputaciones provinciales y los Gobiernos locales intermedios en la reforma local», en *La reforma...*, cit., p. 167 ss.

³⁸ Con más detalle, véase E. CARBONELL PORRAS, «Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional», en *Anuario del Gobierno Local 2015/16*, (diciembre de 2016), p. 105 ss.; también publicado en *Los retos actuales del Derecho Administrativo en el Estado Autonomo. Estudios en homenaje al Profesor José Luis Carro Fernández-Valmayor*, 2017, Volumen I, p. 351 ss.

³⁹ En realidad, este apartado contempla dos competencias diferentes que responden a distinto régimen jurídico, como es la prestación de servicios supramunicipales y el fomento o, en su caso, la coordinación de servicios municipales. Vid. E. CARBONELL PORRAS, «Replanteamiento...», cit. p. 120 ss.

en la planificación en el territorio provincial, letra d), que fue incorporada con la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

Ahora, con la LRSAL, se ha suprimido la competencia general para el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia que había reconocido la LRBRL desde su primera versión. Teniendo en cuenta la finalidad de la reforma, la eliminación de esta atribución perseguiría impedir que las Diputaciones intervengan al margen de las previsiones de la legislación, de régimen local o sectorial, invocando unos intereses peculiares de la Provincia de escasa concreción; es decir, tendría la misma finalidad que la supresión del artículo 28 respecto de los Municipios. Y, como estos, cualquier participación provincial en materias que no conforman competencias propias ni han sido objeto de delegación deberá sujetarse a los requisitos del artículo 7. 4 LRBRL.

Además, se han añadido algunas precisiones a estas competencias provinciales clásicas: así, en primer lugar, en relación con la asistencia y cooperación que las Diputaciones provinciales deben prestar a los Municipios según el artículo 36. 1 b), ahora se aclara que deberá garantizarse, en todo caso, en los de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaria e intervención; y, en segundo lugar, respecto de la prestación de servicios supramunicipales que contempla el art. 36. 1. c), se añade que las Diputaciones también asumen «el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los Municipios en su respectivo ámbito territorial», con expresa referencia a la asunción de la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes cuando estos Municipios no procedan a su prestación. La inconstitucionalidad de este inciso ha sido rechazada por la STC 111/2016, que le reconoce naturaleza jurídica básica y no lesiva para la autonomía municipal, argumentando que la intervención de la Diputación sólo se producirá cuando los servicios no sean prestados por el Municipio. En todo caso y con carácter general, la STC 111/2016, recuerda la doctrina constitucional sobre las competencias provinciales, destacando, como también hace la STC 41/20016, que una redefinición al alza de las mismas por el legislador básico estatal puede suponer una redefinición a la baja de las competencias municipales, resultando una dinamización de la garantía constitucional de la autonomía provincial, com-

patible con la garantía constitucional de la autonomía municipal: «Esta es una opción constitucionalmente posible, sin perjuicio de que los arts. 137 y 140 CE obligan en todo caso a asegurar que los municipios intervengan en los asuntos que les afectan con un grado de participación tendencialmente correlativo a la intensidad de sus intereses».

Por otra parte, el artículo 36. 1 LRBRL refiere unas competencias provinciales propias que habría incorporado la LRSAL en las nuevas letras e) a i), que son las siguientes:

– El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis LRBRL. Este precepto regula el contenido y seguimiento del plan económico y financiero que deben formular aquellos Municipios que incumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria, el de deuda pública o la regla de gasto. Según el apartado 3 de este artículo 116 bis, la Diputación o entidad equivalente propondrá y coordinará las medidas del plan «cuando tengan carácter supramunicipal, que serán valoradas antes de aprobarse el plan económico-financiero, así como otras medidas supramunicipales distintas que se hubieran previsto». El Tribunal Constitucional considera que este precepto no afecta a la tutela financiera que han asumido estatutariamente las Comunidades Autónomas, pues es una concreción de las funciones generales de las Diputaciones en la asistencia y cooperación con los Municipios. La STC 41/2016, a la que remite la STC 11/2016, señala que el legislador estatal básico «se ha limitado a aprovechar la existencia de la provincia y su posición institucional, como entidad local intermedia que coopera con (y coordina la actividad de) los municipios (SSTC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2, 172/1998, de 23 de junio, FJ 2), asegurando – la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal – y participando – en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado – (art. 31.2 LBRL, que no ha sido modificado por la LRSAL). El art. 116 bis LBRL no hace más que proyectar la configuración general de la provincia (derivada de la legislación básica y de la propia Constitución) sobre un ámbito concreto, con el fin de que asistan -al resto de corporaciones locales y colaboren con la Administración que ejerza la tutela financiera- en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económicos-financiero».

– La asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en período voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los Municipios con población infe-

rior a 20.000 habitantes. De nuevo se especifican unos servicios concretos a los que deben prestar las Diputaciones la asistencia a los Municipios que constituye su razón de ser con carácter general.

– La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los Municipios con población inferior a 20.000 habitantes. Según el Tribunal Constitucional no se trata de una atribución de estas materias a las Diputaciones, sino de una más de las manifestaciones de las competencias provinciales en relación con la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente a los de menor capacidad. La STC 111/2016 considera que una transferencia en bloque a la Diputación de toda la prestación de servicios de administración electrónica y de la contratación en estos Municipios sería contraria a la autonomía municipal, pero no declara inconstitucional el precepto, sino que realiza una interpretación conforme a la Constitución, indicando que el art. 36.1, letra g), LRBRL, se ha limitado a incluir atribuciones nuevas que especifican la más general de asistencia y cooperación a los municipios: «lo que pretende el precepto es dar efectividad a la prestación de unos servicios que exigen la aplicación de tecnología informática (en el caso de la administración electrónica) o técnico-jurídica (en el supuesto de la contratación centralizada) que los municipios de pequeña o mediana población (hasta 20.000 habitantes), pueden no estar en condiciones de asumir. En definitiva, se trata de que la Diputación provincial cumpla su función institucional más característica prestando apoyo a estos municipios en las tareas que desempeñan relacionadas con la contratación y la llamada administración electrónica. Solo en este sentido, que se desprende naturalmente de la interpretación conjunta de los citados artículos de la Ley reguladora de las bases del régimen local, puede entenderse el precepto impugnado».

– El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los Municipios de su Provincia. El coste efectivo de los servicios, regulado en el artículo 116 ter LRBRL, constituye una noción esencial en la reforma pues, sobre su base, se articula el régimen de prestación de los servicios municipales obligatorios del artículo 26 LRBRL, y la intervención de las Diputaciones Provinciales al respecto⁴⁰. Este pre-

⁴⁰ Sobre el régimen de los servicios municipales obligatorios y la asistencia provincial después de la LRSAL, puede verse C. BARRERO RODRÍGUEZ, «La prestación de los servicios municipales mínimos en el nuevo artículo 26 de la LRBRL. La difícil interpretación de un precepto fundamental», en *REDA*, n.º. 170, 2015, p. 33 ss.

cepto establece que las Entidades Locales calcularán cada año (antes del 1 de noviembre) el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior. La STC 111/2016, considera que el artículo 116 ter no menoscaba las posibilidades de intervención de las Entidades locales en los asuntos que les afectan, ni se produce una injerencia en su ámbito competencial: «hay la imposición de una tarea de elaboración y análisis de datos con publicidad que facilita la configuración de políticas públicas en los tres niveles territoriales, además del control directo de la actividad local por parte de la ciudadanía. Podrán discutirse políticamente los criterios de cálculo y el propio concepto legal de `coste efectivo`, pero es evidente que unos y otro no vulneran los artículos 137, 140 y 141 CE». Pero es importante notar que el Tribunal Constitucional subraya que «no puede excluirse en abstracto que los preceptos que se sirven del concepto de `coste efectivo` regulado en el art. 116 ter LBRL vulneren la garantía constitucional de la autonomía local. No obstante, ello habrá de analizarse respecto de cada precepto concreto y, en todo caso, si la vulneración se produjera, sería imputable a ese precepto, no al art. 116 ter LBRL».

– La coordinación mediante convenio con la Comunidad Autónoma de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los Municipios con población inferior a 5.000 habitantes.

Con carácter general, la novedad de las nuevas atribuciones es relativa, pues en gran parte son concreciones de la principal misión que compete a las Diputaciones Provinciales: la asistencia y la cooperación a los Municipios y la prestación, en su caso, de servicios supramunicipales. Por otra parte, existen otras competencias de las Diputaciones Provinciales dispersas en el articulado de la LRBRL como la que hemos visto ya en relación con la fusión de Municipios (art. 13. 5); o la colaboración en la coordinación y seguimiento de las delegaciones efectuadas a los Municipios de la misma Provincia (art. 27. 2).

Sin perjuicio de lo anterior, resulta evidente que la LRSAL utiliza la expresión «coordinación» en un sentido amplísimo, que se confun-

de con la cooperación, y ambas presentan sustanciales diferencias⁴¹. La cooperación presupone la voluntariedad mientras que la coordinación en sentido estricto conlleva un poder de dirección, una orientación de cómo deben ejercerse las competencias por la Administración sujeta a la coordinación, que es la titular de la competencia y la conserva, si bien condicionada en su ejercicio. Este es el sentido general de la coordinación que se deduce de otros preceptos de la LRBRL que no han sido modificados como los artículos 10. 2 y 59. 1. Por su parte, la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrolla con carácter voluntario según prescribe con claridad el artículo 57 LRBRL. El nuevo artículo 36 LRBRL (y otros preceptos afectados por la LRSAL) no tiene en cuenta esta distinción. Buena muestra de ello es la letra i), que se refiere a la «coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos». También se refiere no siempre con propiedad a la «coordinación de la prestación unificada de servicios de los Municipios» en la nueva letra c); o, a las «funciones de coordinación» en relación con el plan económico-financiero en la letra e). Del mismo modo, el artículo 26. 2 LRBRL, que es el que establece los servicios municipales obligatorios, alude a la coordinación de determinados servicios y a lo que se supone serían formas para hacerlo. En esta línea, la STC 111/2016, de 9 de junio, destaca las diferencias entre la coordinación en sentido estricto y sus diferencias de la cooperación o «coordinación voluntaria»: sólo la primera implica un «límite efectivo al ejercicio de las competencias», «un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado».

⁴¹ Tanto la coordinación como la cooperación permiten flexibilizar y prevenir las disfunciones que ocasiona el reparto de competencias sin alterar en ningún caso la titularidad de la competencia. No obstante, la coordinación conlleva un poder de dirección, que condiciona cómo se ejercen las competencias y que refleja una posición de superioridad de la organización coordinadora respecto de la coordinada. Vid. E. CARBONELL PORRAS, «La organización administrativa. concepto, principios y reglas generales», en *Derecho administrativo I*, 2017, p. 304 ss.

3. Las «entidades equivalentes» a las Diputaciones Provinciales

Después de la LRSAL, la LRBRL se refiere en diversos preceptos a las «Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes». Lo hace el artículo 13.5, para la coordinación y supervisión de la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión de Municipios; el artículo 26, en relación con la prestación de servicios en los Municipios con población inferior a 20.000 habitantes (apartado 2) y respecto de la asistencia al establecimiento y prestación de los servicios mínimos (apartado 3); el artículo 27. 2, sobre la coordinación y el seguimiento de las delegaciones a los Municipios; el artículo 36, relativo a las competencias provinciales; el artículo 116 bis, en relación con el plan económico-financiero municipal; el art. 75 bis, sobre retribuciones de los miembros de las Corporaciones locales... También utiliza esta expresión, la nueva disposición adicional decimoquinta, sobre gestión integrada o coordinada de servicios municipales, del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales; y lo hacían las anuladas disposiciones adicional quinta, y transitorias primera y segunda de la LRSAL, sobre la asunción por la Comunidad Autónoma de las competencias relativas a la educación, la salud y los servicios sociales respectivamente.

Surge así una duda inicial sobre cuáles son o pueden ser esas otras entidades equivalentes a las Diputaciones Provinciales tras la reforma de 2013, y resulta necesario analizar si se ha producido una ampliación respecto de la situación preexistente⁴². Como es sabido, sin perjuicio de las sustanciales diferencias de régimen jurídico, las Comunidades Autónomas uniprovinciales, los Cabildos y Consejos Insulares y los

⁴² De esta cuestión se han ocupado, entre otros, R. JIMENÉZ ASENSIO, «La posición institucional de las Diputaciones Provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Diario del Derecho Municipal*, de 13 de enero de 2014; J. M^a. SABATÉ I VIDAL, «El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, en el régimen de las Diputaciones provinciales y entes equivalentes», en *Anuario del Gobierno Local 2013. Un nuevo gobierno local en España. La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013*, 2014, p. 144 y ss.; J.R. FUENTES I GASÓ, «Consecuencias de la Ley 27/2010, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña», en *RVAP*, n.º 101, 2015, p. 64 ss.; J. MORCILLO MORENO, «El pretendido impulso a la administración provincial en la reforma española de 2013», en *Istituzioni del Federalismo*, 2-2014, p. 366 ss.; y

Territorios Históricos vascos han ejercido las funciones de las Diputaciones Provinciales de régimen común con apoyo en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico, los Estatutos de Autonomía y la propia LRBRL. Nada de esto ha cambiado con la reforma de 2013 y, sin duda, estas entidades son equiparables a las Diputaciones provinciales⁴³. También se aceptaba sin debate que otras organizaciones locales de carácter supramunicipal como las Comarcas, las Mancomunidades de Municipios, o las Áreas Metropolitanas no podían considerarse Corporaciones de carácter representativo, que asumieran el gobierno y administración autónoma de la Provincia en el sentido del artículo 141. 2 de la Constitución.

Para intentar aproximarnos a qué nuevas entidades locales podrían considerarse equivalentes a las Diputaciones Provinciales después de la aprobación de la LRSAL hay que partir de su disposición adicional tercera que, en su apartado 2, establece:

«2. En el caso de las Comunidades Autónomas con un sistema institucional propio, las referencias de esta Ley a las Diputaciones Provinciales se entenderán efectuadas a los entes locales supramunicipales previstos en los correspondientes Estatutos de Autonomía a los que se atribuyen competencias en materia de asistencia y cooperación a los Municipios y prestación de servicios públicos locales».

En principio, el precepto transcrito admitiría que, si los Estatutos de Autonomía han configurado un sistema institucional propio con entidades supramunicipales que han asumido competencias de asistencia y cooperación a los municipios y de prestación de servicios locales, tal entidad asuma las competencias que la LRSAL atribuye a las Diputaciones, es decir, esa entidad podrá reputarse equivalente a la Diputación Provincial. De entre las diferentes entidades locales supramunicipales, aunque en los Estatutos de Autonomía puedan encontrarse referencias, resulta claro que quedarían excluidas en todo caso las Man-

⁴³Vid. M. A. RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, «Artículo 38», en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, 2007, I, pp. 899-900, que, no obstante, y sin perjuicio del artículo 41. 2 LRBRL, manifiesta las dudas sobre las mancomunidades interinsulares canarias, que no son corporaciones de carácter representativo que asuman el gobierno y la administración de la provincia.

comunidades de Municipios pues su naturaleza asociativa impide considerarlas como parte del sistema institucional autonómico; y las Áreas Metropolitanas, cuya existencia está condicionada por la concentración de núcleos de población en las grandes aglomeraciones urbanas. Por tanto, por eliminación de las entidades supramunicipales que reconoce el artículo 3. 2 LRBRL quedarían las «Comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía», idea que repite el artículo 42. 1 LRBRL. Las Comarcas sí pueden conformar un sistema territorial autonómico propio y asumir competencias en materia de asistencia y cooperación a los Municipios y prestación de servicios públicos locales. Por tanto, de la disposición adicional tercera 2 de la LRSAL cabe deducir que las Comarcas son entidades equivalentes a las Diputaciones Provinciales en aquellas Comunidades Autónomas que las consideren parte de su propio sistema institucional. Siendo esto así, surge la duda del sentido y alcance de la disposición adicional sexta de la LRSAL, que dispone:

«Las previsiones de esta Ley se aplicarán respetando la organización comarcal en aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía tenga atribuida expresamente la gestión de servicios supramunicipales».

La disposición no está bien redactada gramaticalmente y no ha sido modificada en corrección de errores. Parece que esta disposición adicional sexta completaría la adicional tercera 2, si bien puntualizando que se refiere únicamente a las Comarcas, y no a otras posibles «entidades que agrupen varios municipios instituidas por las Comunidades Autónomas» a las que hace referencia el artículo 3.2.a) LRBRL. Si esto es así, esta disposición adicional sexta sólo se aplicaría a las comarcas, mientras que la disposición adicional tercera 2 también comprendería otras agrupaciones de municipios equiparables a las Comarcas que hayan podido crearse en los términos previstos en los artículos 3. 2.a) y 42 LRBRL. Además, en el primer caso, también podrían asumir las funciones de asistencia y cooperación a los Municipios, y no sólo la prestación de servicios supramunicipales. De nuevo un galimatías que es consecuencia de las incorrecciones técnicas e incongruencias de la reforma.

Los Estatutos de Autonomía contemplan la creación de Comarcas

y otras agrupaciones de municipios con diferente alcance y sentido, pero sólo dos han sido objeto de desarrollo, integrándolas en el sistema institucional autonómico. Se trata de las Comunidades Autónomas de Cataluña y Aragón. Cataluña se ha organizado en Comarcas desde 1987, que, después de la LRSAL, podrían considerarse entidades equivalentes a las Diputaciones Provinciales (al amparo de sus disposiciones adicionales tercera, 2 y sexta). Pero, además, esta posibilidad sería extensible a las veguerías (con apoyo en la disposición adicional tercera, 2), siempre que no sustituyan a las Diputaciones Provinciales como indicó la STC 31/2010, de 28 de junio. Por otro lado, también Aragón se ha organizado en Comarcas, aunque la LRSAL incorpora una previsión específica para esta Comunidad Autónoma, como es la Disposición adicional tercera, 3, y que es del siguiente tenor:

«La aplicación de esta Ley en la Comunidad Autónoma de Aragón se realizará teniendo en cuenta el régimen especial de organización institucional previsto en su Estatuto de Autonomía en materia de régimen local, en virtud del cual, la Comunidad Autónoma aplicará las competencias previstas en esta Ley en los distintos niveles de la administración con sujeción a la Constitución, al contenido básico de esta Ley y a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas».

Aunque el precepto es una muestra más de las denunciadas deficiencias de la LRSAL, me parece que añade poco a lo establecido con carácter general para todas las Comunidades Autónomas. En Aragón, la Comarca forma parte del sistema institucional autonómico, y es la misma legislación estatal básica de régimen local la que permite considerarla como una «entidad equivalente» a las Diputaciones provinciales. En todo caso, el Tribunal Constitucional ha señalado con claridad que las previsiones de la LRSAL «se aplicarán respetando la organización comarcal» aragonesa (STC 168/2016).

El expreso reconocimiento de la organización comarcal puede tener mayor proyección. Por un lado, podría amparar la posición institucional de concretas Comarcas que existen al margen de una organización comarcal como parte del sistema institucional propio de la Comunidad Autónoma. Sería el caso, por ejemplo, de la Comarca de El

Bierzo en la Comunidad Autónoma de Castilla y León (Ley 1/1991, de 14 de marzo). Por otro lado, reconocería y ampararía la organización comarcal en las Comunidades Autónomas uniprovinciales que así lo han previsto en sus Estatutos como el Principado de Asturias o Cantabria, que aprobaron hace tiempo las leyes de creación de las Comarcas, aunque no hayan llegado a implantarse⁴⁴. Así lo ha entendido también el Tribunal Constitucional incluso en el caso de aquellas Comunidades Autónomas que opten por su implantación, aunque no esté prevista en el Estatuto. La STC 168/2016, de 6 de octubre concluye:

«Consecuentemente, puede interpretarse que la disposición adicional sexta de la Ley 27/2013 supone que las previsiones de la reforma local de 2013 “se aplicarán respetando” toda “organización comarcal” estatutariamente prevista, sin por ello negar o perjudicar la que, no prevista en los Estatutos, pueda eventualmente llegar a instaurar cualquier Comunidad Autónoma al amparo de su competencia en orden a la creación y regulación de entidades locales de segundo grado. Téngase en cuenta a este respecto que la previsión controvertida está formulada en positivo, como cláusula de salvaguarda de las organizaciones comarcales estatutariamente previstas. No cabe interpretarla en negativo, como fuerte restricción a la autonomía de las Comunidades Autónomas traducida en la imposibilidad de ejercer sus amplias competencias en orden a la regulación y creación de entidades caracterizadas por “un fuerte grado de interiorización autonómica”».

Si llegara a consolidarse la opción por la comarcalización en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, podría llevarse a cabo una importante descentralización interna y una ampliación de la capacidad de autoorganización pues, en el actual contexto normativo, podrían atribuirse a las Comarcas funciones propias de las Diputaciones.

De lo anterior se deduce que la reforma local de 2013 ha ampliado las entidades equivalentes a las Diputaciones, que también podrán ser las Comarcas en los términos vistos, y otras agrupaciones de Municipios

⁴⁴ Vid. E. CARBONELL PORRAS, «Replanteamiento...», cit., p.117-118.

creadas por las Comunidades Autónomas (como las veguerías en los términos constitucionalmente admitidos) de acuerdo con lo previsto en los respectivos Estatutos. Las funciones que la LRBRL encomienda a las Diputaciones provinciales también podrán corresponder a esas entidades equivalentes sin que ello se traduzca en una violación de la legislación estatal básica. Pero, lo que sí parece evidente es que las disposiciones adicionales tercera y sexta de la LRSAL contradicen su preámbulo, y no se habría llevado a cabo el pretendido reforzamiento de las Diputaciones Provinciales sino todo lo contrario: se habría abierto la puerta para que en algunas Comunidades Autónomas se produzca una sensible pérdida de sus competencias a favor de esas otras entidades equivalentes que, en su caso, serían las realmente reforzadas. En tal caso, quizá se origine una mutación constitucional por vía de un cambio en la interpretación constitucional sobre la garantía constitucional de la Provincia hasta ahora sostenida por el Tribunal Constitucional⁴⁵.

V. *A modo de conclusión*

En las líneas que anteceden se han analizado tres cuestiones nucleares de la reforma de nuestro Derecho local llevada a cabo por la LRSAL, y este análisis demuestra que las críticas vertidas cuando se aprobó la Ley ideológicas, pero también y fundamentalmente técnicas, no eran exageradas, sino que estaban plenamente justificadas. Además, casi seis años después, puede afirmarse que ha servido para poco. A las deficiencias técnicas, incongruencias y cambios escasamente meditados que fueron señalados de manera casi unánime, se suma su escasa eficacia para la consecución de los fines perseguidos. Así, de entre las medidas para corregir el mapa local, sí es relevante exigir que exista un núcleo de población de al menos 5.000 habitantes para que pueda crearse un nuevo municipio por segregación, pues se trata de un requisito relativamente claro, con escasos márgenes de apreciación. Sin embargo, la interpretación de que el mismo sólo resulta aplicable a los procedimientos iniciados después de la entrada en vigor de la LRSAL sin puntualizar con qué trámite se entiende iniciado dicho procedimiento, ha posibilitado la creación de varios Municipios en los últimos

⁴⁵ Vid. E. CARBONELL PORRAS, «Replanteamiento...», cit., p. 148-149.

años con escasa población. Por otra parte, el fomento por el Estado de la fusión voluntaria de municipios, considerada como una novedad significativa por los autores de la Ley, lo es sólo formalmente. Realmente los estímulos a la fusión de Municipios no tienen suficiente entidad como para que efectivamente vayan a fusionarse muchos municipios; prueba de ello es que en estos seis años sólo se ha suscrito un convenio de fusión. Además, no se incorporó ninguna medida que corrigiera otros problemas del mapa municipal como los derivados de municipios que se confunden como consecuencia del crecimiento de las poblaciones.

También se pretendía clarificar las competencias de los Municipios, suprimiendo algunas y reduciendo el alcance de las competencias propias. Sin embargo, la intervención de las Comunidades Autónomas mantuvo el régimen competencial anterior a la LRSAL y el Tribunal Constitucional confirmaría las interpretaciones de un texto legal confuso y equívoco que salvaban las competencias municipales preexistentes y la amplia capacidad de decisión al respecto de las Comunidades Autónomas, titulares de la competencia material en servicios sociales o educación. Igualmente, y aunque la reforma pretendía limitar la intervención municipal en materias distintas de las competencias propias u objeto de delegación por el Estado, se concluiría que los Municipios económicamente saneados podrán desarrollar otras actividades como propias destinadas a satisfacer las necesidades de la comunidad vecinal.

Por último, aunque formalmente se haya pretendido reforzar las competencias de las Diputaciones Provinciales en ciertos apartados, la aceptación de nuevas entidades locales como «equivalentes» pueden suponer en la práctica que, en las Comunidades Autónomas que cuentan con un sistema institucional propio organizándose en comarcas, las atribuciones de las Diputaciones Provinciales se asuman por otras entidades locales supramunicipales que hasta ahora no eran aceptadas como equiparables a las Diputaciones Provinciales de régimen común. En tal caso, la LRSAL podría haber operado un cambio en la defensa de una determinada posición institucional de la Provincia hace tiempo superada.

En definitiva, lo sucedido con la reforma local en España pone de manifiesto que las modificaciones en aquellos ámbitos de especial trascendencia en la organización política y social del Estado como son las Administraciones locales deben realizarse de forma pausada, meditan-

do las consecuencias, tomando en consideración las opiniones políticas, pero también de los técnicos, que conocen bien los límites fijados por nuestra Constitución y su máximo intérprete. Lo contrario, como ha sucedido en esta ocasión, tiene escasa utilidad, y genera confusión y desconcierto en los servidores públicos y en los ciudadanos que asisten sorprendidos a declaraciones políticas grandilocuentes que realmente quedan en nada.

VI. Bibliografía

– *La reforma del régimen local*, dirigida por T. QUINTANA LÓPEZ y coordinada por A. B. CASARES MARCOS, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

– *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, coordinada por M. J. DOMINGO ZABALLOS, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014.

– *Los retos del gobierno local tras la reforma de 2013*, coordinada por A. BOIX PALOP y A. M^a DE LA ENCARNACIÓN, Thomson Reuters Aranzadi, 2015.

– *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, dirigida por M. ALMEIDA CERRADA, CLAUDIA TUBERTINI y PEDRO GONÇALVES, y coordinada por D. SANTIAGO IGLESIAS, FRANCESCA DI LASCIO y PEDRO CRUZ E SILVA, Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2015

– *Las nuevas Diputaciones Provinciales de régimen común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales*, coordinada por M^a. A. GONZÁLEZ BUSTOS, Granada, Centro de Estudios Municipales y Cooperación Institucional, 2015.

– *Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Estudio sobre la aplicación de la ley 27/2013, de 27 de diciembre*, dirigida por V. GUTIÉRREZ COLOMINAS y H. LLAVADOR CISTERNES, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

– *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, coordinada por J. A. CARRILLO DONAIRE y P. NAVARRO RODRÍGUEZ, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2014.

– *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, dirigida por J. RODRÍGUEZ ARANA y M. J. SARMIENTO ACOSTA, Comares, Granada, 2015.

– *Sostenibilidad financiera y Administración local. Un estudio comparado*, coordinada por J. M. Díaz Lema, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

– *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, dirigida por F. GARCÍA RUBIO, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2015.

– *La reforma de 2013 del régimen local español*, coordinada por J.A. Santamaría Pastor, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014.

– *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Número Extraordinario 1, 2015.

– *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2014.

– *¿Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013*, *Anuario del Gobierno Local 2013*, Institut de Dret Públic-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014

– *Los retos del Gobierno local: repolitización, diversificación e interiorización*, *Anuario del Gobierno Local 2014*, Institut de Dret Públic-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014.

– *Cuadernos de Derecho Local*, dedicado a: *La revisión del gobierno y la administración local en la ley 27/2013*, n.º 34, 2014.

ALMEIDA CERREDA, M.: «La planta local a pequeña escala: Municipios y entidades locales menores», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 35, 2014.

– «La fusión convencional de Municipios: una institución introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, y consagrada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, de 3 de marzo», en *Estudos em homenagem ao Professor Doutor António Cândido de Oliveira*, coordinada por CLAUDIA SOFIA MELO FIGUEIRAS, ISABEL CELESTE MONTEIRO FONSECA, JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, PEDRO MADEIRA FROUFE, Livraria Almedina, Coimbra, 2017.

– «Un nuevo instrumento para el redimensionamiento de la planta municipal española: el convenio de fusión entre ayuntamientos», en *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, n.º 2, 2015.

– «El incierto futuro de los servicios sociales municipales», en *Anuario de Derecho Municipal* 2013, n.º 7, 2014.

AMENÓS ÁLAMO, J.: «El elemento territorial del Municipio en la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Anuario de Gobierno local* 2013, 2014.

ANTELO MARTÍNEZ, A.R., «Fusiones de municipios: ¿prevalencia del derecho estatal en el régimen de adopción de acuerdos? Especial referencia al caso de los municipios de Ozas y Cesuras en la provincia de A Coruña», en *Revista de Estudios Locales. Cunal*, n.º 155, 2013

ARROYO YANES, L. M.: «La creación de municipios en el nuevo derecho de la Administración Local», en *Libro homenaje al profesor Rafael Barranco Vela*, coordinado por F. BALAGUER CALLEJÓN y E. ARANA GARCÍA, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra) 2014.

BARRERO RODRÍGUEZ, C.: «La ley de reforma del régimen local de 2013: ¿ha modificado realmente las competencias de los Municipios?», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 184, 2017.

– «La prestación de los servicios municipales mínimos en el nuevo artículo 26 de la LBRL. La difícil interpretación de un precepto fundamental», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 170, 2015.

– «Organización territorial y servicios locales: el nivel óptimo de prestación», en *Anuario del Gobierno Local* 2015/16, 2016.

BAYONA I ROCAMORA, A.: «La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y el Tribunal Constitucional: comentarios a las primeras sentencias», en *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 4, 2017.

BOIX PALOP, A.: «El régimen local tras el fracaso de la reforma 2013», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 68, 2017.

CALONGE VELÁZQUEZ, A.: «La fusión de municipios, único instrumento de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local para la modificación de la planta municipal: una oportunidad perdida», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Nueva época n.º extraordinario 2015

CARBONELL PORRAS, E.: «La Administración local en el Estatuto de Autonomía de 2007 y en la reciente legislación andaluza», en *Tratado de Derecho Municipal*, dirigido por S. MUÑOZ MACHADO, Tomo IV, Madrid, Iustel, 2011.

– «La división del territorio en Provincias y su evolución», en *Sobre un hito jurídico. La Constitución de 1812. Reflexiones actuales, estados de la cuestión, Debates historiográficos*, coordinada por J. LOZANO y M. A. CHAMOCHO, Jaén, Universidad de Jaén, 2012.

– «¿Existe un criterio sobre las Diputaciones Provinciales? Algunas reflexiones sobre la Provincia en Andalucía», en *Crisis económica y reforma del régimen local*, dirigida por L. COSCULLUELA y L. MEDINA, y coordinada por M. HERNANDO, Civitas-Thomson Reuters, Navarra, 2012.

– «La planta local: análisis general y perspectivas de reforma», en *La planta del Gobierno Local*, Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Alicante, los días 8 y 9 de febrero de 2013, coordinador J. J. DíEZ SÁNCHEZ, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2013.

– «Sobre la reforma local y las competencias municipales propias», en *Revista Vasca de Administración Pública* nº. 99/100, 2014, número especial en recuerdo y homenaje al Profesor Demetrio Loperena.

– «Replanteamiento sobre las Provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional», en *Anuario del Gobierno Local 2015/16*, 2016; y en *Los retos actuales del Derecho Administrativo en el Estado Autonomico. Estudios en homenaje al Profesor José Luis Carro Fernández-Valmayor*, coordinada por L. MIGUEZ MACHO y M. ALMEIDA CERREDA, Santiago de Compostela, Andavira-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2017.

– «La organización administrativa. concepto, principios y reglas generales», en *Derecho administrativo*, I. *Conceptos fundamentales, fuentes y organización*, coordinado por M. REBOLLO PUIG, 2017, p. 304 ss.

– «La alteración de términos municipales en la reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, núm. 9, 2018 y en *Estudios de Derecho Público. Libro Homenaje al Profesor Luciano Parejo Alfonso*, Tirant lo Blanch, 2018.

CORCUERA TORRES, A.: «Aspectos financieros de la reforma local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* n.º Extraordinario, 2015.

COSCULLUELA MONTANER, L.: «Reforma de la Administración Local. Una oportunidad de modificar la planta municipal que no puede perderse», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 157, 2013.

– «La problemática de la provincia como entidad local», en *Crisis económica y reforma del régimen local*, dirigida por L. COSCULLUELA y L. MEDINA, y coordinada por M. HERNANDO, Civitas-Thomson Reuters, Navarra, 2012.

DÍAZ LEMA, J. M.: «La STC 041/2016: aval del Tribunal Constitucional a las medidas relativas a la planta local y la reordenación de las competencias locales de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 181, 2016.

DIEGO GÓMEZ, A. de: «La fusión de Ayuntamientos con especial referencia a Galicia», en *Revista Gallega de Administración Pública* n.º 47, 2014.

ESCRIBANO COLLADO, P.: «Provincias y Diputaciones: una polémica sin proyecto institucional», en *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, II, coordinada por J. M^a. BAÑO LEÓN, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016.

FUENTES I GASÓ, J. R.: «Consecuencias de la Ley 27/2010, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 101, 2015

JIMÉNEZ ASENSIO, R.: «La posición institucional de las Diputaciones Provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Diario del Derecho Municipal*, Iustel, de 13 de enero de 2014.

GALÁN GALÁN, A.: «La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º extraordinario 2015.

– «Crisis económica y competencias impropias de los Gobiernos locales», en *Crisis económica y reforma del régimen local*, dirigida por L. COSCULLUELA MONTANER y L. MEDINA ALCOZ, y coordinada por M. HERNANDO RYDINGS, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, (Navarra), 2012.

GONZÁLEZ SANFIEL, A. M.: «Desplazamiento *versus* inconstitucionalidad sobrevenida (la lucha encubierta entre la jurisdicción ordinaria y el Tribunal Constitucional)», en *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, II, coordinada por J. M^a. BAÑO LEÓN, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016.

GRACIA RETORTILLO, R.: «La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía local», en *Anuario del Gobierno Local 2015/2016*.

MARTÍN REBOLLO, L. y ALEGRE ÁVILA, J. M.: «Las competencias locales en la STC 41/2016, de 3 de marzo», en *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI. Libro homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, coordinado por L. PAREJO ALFONSO y J. VIDA FERNÁNDEZ, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

MEDINA ALCOZ, L.: «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la luz de las sentencias constitucionales sobre la reforma local de 2013», en *Anuario del Gobierno Local 2015/2016*.

MEDINA GUERRERO, M.: *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

MELLADO RUIZ, 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?*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, Granada, 2014.

– «Crisis económica y Administración local», en *Crisis económica y Derecho Administrativo. Una visión general y sectorial de las reformas implantadas con ocasión de la crisis económica*, dirigida por A. EZQUERRA HUERVA, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016.

MORCILLO MORENO, J., «El pretendido impulso a la administración provincial en la reforma española de 2013», en *Istituzioni del Federalismo*, 2-2014.

PADRÓS REIG, C.: «El examen de la constitucionalidad de la reforma local de 2013», en *Revista General de Derecho Administrativo* n.º 46, 2017.

PAREJO ALFONSO, L.: «Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno local», en *Cuadernos de Derecho Local* n.º 34, 2015.

PIZARRO NEVADO, R.: «Entidades y “entes” de ámbito territorial inferior al Municipio tras la reforma local de 2013», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* n.º 8, 2017.

PONS-PORTELLA, M.: «La población mínima de los nuevos Municipios: estado de la cuestión tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* n.º 5, 2016.

– «La inaudita STC 108/2017, de 21 de septiembre, sobre la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2015, de 10 de junio, de creación del municipio de Medinyà», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* n.º 9, 2018.

REBOLLO PUIG, M.: «En busca de la prevalencia perdida», en *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, II, coordinado por J. M^a BAÑO LEÓN, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2017.

REBOLLO PUIG, M. y PIZARRO NEVADO, R.: «Las Entidades Locales Autónomas», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 42, 2001

RIVERO YSERN, J. L.: «La Provincia en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de 27 de diciembre de 2013 (en lo sucesivo LRSAL)», en *Revista General de Derecho Administrativo* n.º 36, 2014.

RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, M. A.: «Artículo 38», en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, dirigida por M. REBOLLO PUIG y coordinada por M. IZQUIERDO CARRASCO, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007.

SANTIAGO IGLESIAS, D. de: «Debate sobre la fusión de municipios en España: balance histórico y estado actual de la cuestión», en *Estudos em homenagem ao Professor Doutor António Cândido de Oliveira*, dirigida por M. ALMEIDA CERREDA, CLAUDIA TUBERTINI y PEDRO GONÇALVES, y coordinada por D. SANTIAGO IGLESIAS, FRANCESCA DI LASCIO y PEDRO CRUZ E SILVA, Coimbra, 2017.

SANZ LARRUGA, F. J.: «De la segregación a la fusión de municipios en España», en *Libro homenaje al profesor Rafael Barranco Vela*, coordinado por F. BALAGUER CALLEJÓN y E. ARANA GARCÍA, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014.

SARMIENTO ACOSTA, M. J.: «Dos cuestiones polémicas sobre la reestructuración del Estado: mapa autonómico y papel de las Diputaciones Provinciales», en *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, II, coordinada por J. M^a. BAÑO LEÓN, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016.

TOSCANO GIL, F.: «El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 165, 2014.

VILLAR ROJAS, F.: «Razones y contradicciones de la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *La administración al día*, 18 de julio de 2014.

– Implicaciones de los principios de sostenibilidad y estabilidad presupuestaria en los modos de gestión de los servicios públicos locales», en *La Administración al día*, de 6 de junio de 2016.