
Reformas en el régimen local general: el inicio de un nuevo ciclo*

Francisco VELASCO CABALLERO

Director de Investigación del Instituto de Derecho Local

Universidad Autónoma de Madrid

ORCID ID: 0000-0003-1055-3939

RESUMEN

De forma discreta, y oculto por el protagonismo de la covid-19 durante los dos últimos años, se ha iniciado, con intensidad muy diversa según las materias, un proceso de reforma del régimen local básico: para los municipios pequeños, para la ciudad de Barcelona y respecto de la financiación local. En este proceso de reformas normativas tiene que estar muy presente la diversidad local y territorial de España. Esta diversidad no impide la regulación básica estatal, ni siquiera para concretos grupos de municipios o para concretas ciudades, pero sí aconseja que esa regulación sea flexible y, en algunas materias, desplazable en su eficacia por las leyes autonómicas o las ordenanzas y reglamentos locales. La misma idea de diversidad debe estar presente en el sistema de financiación, que ha de entroncar con la financiación autonómica y debe conectar más intensamente cada fuente de financiación (mediante tributos propios o por transferencias) con cada tipo de municipios.

Palabras clave: gobierno local; financiación local; organización municipal; régimen local; organización municipal; leyes básicas.

* Fecha de finalización del trabajo: 8 de abril de 2022. Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación «Políticas y servicios públicos contra la despoblación» financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidad (Ref: PID2019-105799RB-I00) y dirigido por Francisco Velasco Caballero y Carmen Navarro Gómez.

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

Reforms on the general local government legal system: the initiation of a new era

ABSTRACT

Hiding behind the prominence of covid-19 during the last two years, a discreet process of reform of the legal basic local government system has been initiated in Spain with different intensity depending on the subject matter: for small municipalities, for the city of Barcelona and on local financing. In this new legislative process led by the Spanish Government, Spain's local and territorial diversity should be taken into account. This diversity does not exclude state regulation, not even for specific groups of municipalities or for specific cities, but it recommends that new state laws should be flexible and, in some cases, displaceable in their effectiveness by regional laws and local by-laws. The same idea of diversity should also be present in the reform of the financing system, which should be linked to regional financing and should interconnect in a narrower way each source of revenue (through own taxes or transfers) to each type of municipality.

Keywords: local government; local financing; municipal organization; local government law; «basic» laws.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. REGÍMENES ESPECIALES: GRANDES CIUDADES Y PEQUEÑOS MUNICIPIOS: 2.1. Grandes ciudades. 2.2. Municipios pequeños.—3. CUESTIONES COMPETENCIALES COMUNES: 3.1. Alcance de la competencia básica estatal sobre régimen local. 3.2. Tipos de municipios y regulación básica estatal. 3.3. El pleno despliegue de las competencias básicas estatales en el Estado autonómico. 3.4. Doble regulación básica estatal.—4. REFORMA DE LA FINANCIACIÓN LOCAL.—5. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

1. Aunque el último bienio ha estado marcado por la pandemia, también se ha iniciado discretamente un proceso de reforma extensa del régimen local general. De un lado, en el Ministerio de Política Territorial se ha elaborado un proyecto de ley de reforma de la LBRL cuyo objeto principal —aunque no único— es la creación de un régimen básico especial para los municipios pequeños o en riesgo de despoblación. También, en 2021 el Ayuntamiento de Barcelona inició un proceso deliberativo y técnico para la modificación tanto de la Carta Municipal de Barcelona como de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona (LREB). Por último, también en 2021 la FEMP ha promovido la reforma de la Ley de Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales: LHL), al hilo de otra iniciativa política previa para la modificación del régimen de financiación autonómica.

2. Con independencia del recorrido final que tenga cada una de estas iniciativas, todas ellas anuncian cambios en un régimen local definido fundamentalmente en la dé-

cada de los años 80 del siglo pasado, mediante la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (LHL), ambas con reformas parciales relevantes: para los municipios de gran población (Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local: LMMGL), para el conjunto de las haciendas locales (actual LHL de 2004) y para reforzar el control financiero sobre las entidades locales (Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: LRSAL). El nuevo proceso de reforma del régimen local básico se inicia con sus propias premisas, distintas de las precedentes: la conveniencia de introducir *más diversidad* en el régimen jurídico local, tanto a nivel autonómico como en cada entidad local; la oportunidad de incorporar al régimen local el *reto demográfico*, frente al despoblamiento del territorio interior; y la conveniencia de redefinir el sistema de *ingresos municipales*, fundamentalmente en lo que se refiere a la participación de los municipios en los ingresos estatales.

2. RÉGIMENES LOCALES ESPECIALES: GRANDES CIUDADES Y PEQUEÑOS MUNICIPIOS

3. El reconocimiento jurídico de la *diversidad municipal* es una característica actual del régimen local español. Esa diversidad no se ha formado, contra lo que era previsible, a través de leyes autonómicas, sino en el *Derecho básico estatal*. La notable extensión e intensidad normativa de la legislación básica de régimen local ha impedido tradicionalmente, y hasta hoy, la conformación de regímenes locales adaptados a las singularidades geográficas, demográficas y económicas de cada comunidad autónoma. Por contra, el Derecho básico estatal ha ido ganando en diversidad interna. En principio, el art. 30 LBRL preveía que serían las *leyes autonómicas* quienes introdujeran especialidades normativas para algunos municipios (rurales, turísticos, industriales o mineros), aunque simultáneamente la DA 6.^a LBRL expresamente mantenía y actualizaba directamente —como legislación básica estatal— los regímenes especiales de Madrid y Barcelona. Esta opción de singularización *básica estatal* fue la seguida por la LMMGL de 2003, que introdujo un régimen organizativo especial para todos los municipios de gran población (nuevo Título X de la LBRL). Más tarde, las leyes básicas especiales para Madrid (Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid: LCREM) y Barcelona (LREB) aumentaron las singularidades básicas para ambas ciudades. De esta forma se consolidaba la diversificación del régimen municipal en el Derecho estatal, en lugar de en el Derecho autonómico, como inicialmente sugería el art. 30 LBRL. En nuestro tiempo, la diversificación jurídica tiene una doble faz: la configuración de un régimen especial para los *municipios pequeños* (o en riesgo de despoblación) y una revisión de los regímenes especiales de grandes ciudades, ya impulsado específicamente para *Barcelona* mediante el «Programa de Impulso al Régimen Especial de Barcelona» aprobado por el Ayuntamiento en 2021.

2.1. Grandes ciudades

4. Las grandes ciudades cuentan hoy con diversas singularidades jurídicas *básicas*, formuladas con distintos criterios y para diversos fines. De un lado, desde 2003, con la aprobación de la LMMGL, los grandes municipios (identificados con los criterios laxos del art. 121 LBRL) cuentan con un régimen *organizativo* básico *especial*. Desde la perspectiva *funcional*, el criterio normativo distintivo de las grandes ciudades sigue siendo el umbral de los 50.000 habitantes, determinante en el art. 26.1.b) LBRL para un mayor número de servicios obligatorios (transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano). Por fin, el umbral de 75.000 habitantes (o la capitalidad provincial o autonómica) es el criterio demográfico para la aplicación del régimen especial de *participación en los ingresos del Estado* (PIE), conforme al art. 111 LHL.

5. El régimen *organizativo* especial de los municipios de gran población, que es sin duda el más relevante, tiene su origen remoto en los decretos especiales para Madrid y Barcelona, preservados por la DA 6.^a LBRL (y que en el caso de Barcelona fue ampliado por la Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona: CMB). Una parte de las innovaciones de la CMB se generalizaron y ampliaron, ya para todos los municipios de gran población, mediante el nuevo régimen básico-especial de municipios de gran población contenido en la LMMGL de 2003. La mayoría de estas especialidades no son de aplicación en Barcelona, cuyas singularidades siguen reguladas en la CMB. Posteriormente, en 2006, las singularidades aumentaron para la ciudad de Madrid (por medio de la LCREM) y en mucha menor medida en Barcelona, dado que la LREB respeta en general el régimen organizativo especial de la CMB.

6. Transcurridos casi veinte años desde la aprobación de la LMMGL se plantea ahora una evaluación sobre sus resultados reales y sobre su idoneidad para el futuro. Algunas cuestiones centrales para esta valoración y eventual revisión están planteadas casi desde el inicio. Es el caso de la *excesiva homogeneidad* del régimen especial de grandes ciudades, más homogéneo incluso que el régimen local común. Otras cuestiones derivan de la experiencia práctica en las dos últimas décadas. En el conjunto de municipios de gran población se observa un rendimiento muy diverso del régimen especial de la LBRL. Para muchos municipios formalmente grandes (conforme a los generosos criterios del art. 121 LBRL) el régimen especial del Título X de la LBRL *no ha ofrecido grandes utilidades*. Ni era siempre necesaria la desconcentración en distritos (art. 128 LBRL); ni los nuevos órganos necesarios [como el Consejo Social de la Ciudad (art. 131 LBRL) o la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones (art. 132 LBRL)] eran una necesidad real en muchos de estos municipios.

7. Mejores resultados ofrecen los regímenes especiales de *Madrid y Barcelona*. Me refiero ahora al mayor nivel de parlamentarización del gobierno local de Madrid (arts. 11, 14 y 17 LCREM); la mayor flexibilidad en la distribución interna de competencias en los dos ayuntamientos, mediante desconcentraciones y delegaciones (arts. 13.2 y 46.1 CMB y arts. 14.4, 17.2 y 53.2. LCREM); el mayor peso de los órganos y cargos direc-

tivos en el funcionamiento ordinario municipal [arts. 13.2 y 53.1.d) CMB; arts. 14.4, 16.5, 17.2 y 21 LCREM], la mayor desconcentración territorial (arts. 22-25 CMB y art. 22 LCREM), o el fuerte desarrollo del sector público local (en el caso de Barcelona, conforme a los arts. 49 y 50 CMB).

8. En este momento histórico, y a la vista de la experiencia generada desde la aprobación de la LMMGL de 2003, la actualización del régimen local de las grandes ciudades ha de plantearse con una cuádruple orientación. La primera consiste en *reducir la homogeneidad* organizativa municipal, favoreciendo la adaptación de la organización de cada ayuntamiento a las características de cada territorio y ciudad. Corresponde a la LBRL regular de manera uniforme las formas y técnicas organizativas de las que —en función de sus circunstancias singulares— puedan servirse los ayuntamientos, pero no imponer concretas opciones organizativas o funcionales. La LBRL ha de ser más *facilitadora* de estructuras organizativas idóneas que definitiva de esas estructuras.

9. La segunda orientación para una posible reforma del Título X de la LBRL consiste en expandir —con las matizaciones que luego se harán en relación con la alcaldía— el *protagonismo de la junta de gobierno* en el ejercicio de competencias administrativas. En ocasiones, esto puede consistir en extender a otros municipios de gran población el régimen especial ya existente en la ciudad de Madrid. Así, por ejemplo, siguiendo el modelo del art. 17.1.e) LCREM, se podría relocalizar en la junta de gobierno las competencias patrimoniales y demaniales que actualmente aún corresponden al pleno. Otras veces, el protagonismo administrativo de la junta de gobierno consiste en asignar expresamente a este órgano algunas funciones administrativas que las leyes sectoriales asignan al pleno. Es el caso de la creación de centrales de contratación por las entidades locales, que el art. 228 LCSP atribuye al pleno. Y lo mismo ocurre con el art. 17.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), que atribuye al pleno (por ordenanza) la aprobación de las bases reguladoras de las subvenciones locales.

10. La tercera perspectiva para la revisión de la LBRL consiste en adaptar la forma de gobierno local a la fuerte fragmentación política que se ha producido en España en la última década. Tanto en 1985 (cuando se aprueba la LBRL) como en 2003 (cuando se aprueba la LMMGL) eran pocos los partidos políticos presentes en los plenos municipales¹. Se puede hablar entonces de una alta *afinidad política* entre los tres órganos del gobierno municipal: alcaldía, junta de gobierno y pleno. En ese contexto no resultaba disfuncional el desapoderamiento competencial de la alcaldía —a favor de la junta de gobierno— que se introdujo el art. 127 LBRL, y que confirmó el art. 16 LCREM. La discusión, en aquel tiempo, se limitó a la posibilidad de que el alcalde, como líder político indiscutible de la junta de gobierno, incluyera a miembros no electos en dicha junta, opción esta que luego rechazó el Tribunal Constitucional (STC 103/2013). En

¹ C. NAVARRO, F. VELASCO CABALLERO y P. ZAGÓRSKI, «Cuarenta años de elecciones municipales: el sistema electoral y su rendimiento», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 12, 2019, pp. 24-53, esp. p. 32, §§ 17 y 18.

la actualidad, y previsiblemente en un futuro inmediato, los plenos municipales en las grandes ciudades están *muy fragmentados*. Y también lo están buena parte de las juntas de gobierno, que reflejan la mayor diversidad política de los plenos. En su momento, el régimen especial de las grandes ciudades impidió, mediante el reforzamiento competencial de la junta de gobierno a costa del pleno y de la alcaldía, que una posible fragmentación política del pleno dificultase el efectivo gobierno municipal. Este objetivo se ha cumplido razonablemente en situaciones —muy frecuentes— en las que existía un grupo municipal mayoritario necesitado del apoyo de solo otro grupo municipal (y comparativamente minoritario). En estos casos, la junta de gobierno ha podido mantener una cierta homogeneidad: bien porque el apoyo de un grupo minoritario ha sido solo plenaria, sin participar en la junta de gobierno; bien porque el grupo minoritario se ha integrado en la junta de gobierno, pero en una posición muy secundaria; o bien porque los grupos integrados en la junta de gobierno mostraban una alta homogeneidad programática. En este contexto, la posición legal de la alcaldesa como presidenta de la junta de gobierno y líder política del ayuntamiento no ha resultado disfuncional. Respecto de este escenario político —en el que se ha aplicado hasta ahora el régimen cuasiparlamentario característico de las grandes ciudades— se pueden observar actualmente algunos riesgos para la eficacia del gobierno municipal. En la actualidad, con una mayor fragmentación de los plenos municipales, también es mayor la diversidad en la junta de gobierno; y también puede ser semejante el peso de cada grupo municipal en la junta, reduciendo con ello el liderazgo político de la alcaldesa sobre el conjunto de la junta de gobierno. En estos contextos, el ejercicio de numerosas competencias por la junta de gobierno (tanto gubernativas como administrativas) puede dificultar el funcionamiento ordinario del ayuntamiento. La mayor dificultad para adoptar decisiones gubernativas (políticas) puede considerarse como una consecuencia natural del mayor nivel de desacuerdo en el propio electorado. Pero la mayor dificultad en la actuación administrativa (que también capitaliza la junta de gobierno) puede considerarse disfuncional. A mi juicio, esta disfunción requeriría una revisión del régimen especial de los municipios de gran población, en dos líneas complementarias: reasignando a la alcaldía algunas de las competencias administrativas propias de la alcaldía de régimen común (art. 21 LBRL); y facilitando la desconcentración vertical tanto en áreas de gobierno como en órganos directivos.

11. Por último, resultaría conveniente ampliar las materias en las que los recursos administrativos se resuelven por órganos independientes, siguiendo el patrón de los tribunales económico-administrativos o de los tribunales de recursos contractuales (art. 44 LCSP). Dos materias *a priori* idóneas para estos órganos independientes serían: sanciones administrativas, y asuntos de personal. En la actualidad, el art. 112.2 LPAC remite a las leyes sectoriales (y, por tanto, estatales o autonómicas, según la materia) la sustitución de los recursos de alzada o reposición por recursos específicos ante comisiones u órganos colegiados. Ello no obstante, el mismo art. 112.2.3 LPAC expresamente impide que las leyes sectoriales afecten a las facultades resolutorias que, en el ámbito local, tienen reconocidos los órganos representativos electos. En consecuencia, y a la vista

del actual art. 52.2 LBRL, que concentra en órganos electos (pleno, alcaldía, junta de gobierno) el agotamiento de la vía administrativa, no sería posible la creación de órganos municipales independientes —para la resolución de recursos— sin una modificación o desplazamiento del art. 112.2.3 LPAC. En consecuencia, la introducción de nuevos órganos independientes de recursos administrativos requeriría de una modificación expresa de la LBRL.

2.2. Municipios pequeños

12. En 2021, y al hilo de la extendida preocupación política por la despoblación de buena parte de España, el Ministerio de Política Territorial consideró oportuna una modificación parcial de la LBRL, a fin de introducir en ella un nuevo título específicamente referido a los municipios pequeños o en riesgo de despoblación. En principio, la reforma de la LBRL podría adoptar dos estrategias normativas. La primera consiste en una *reestructuración general* de los gobiernos locales, al menos en el ámbito rural. Esto implica una reconsideración general de la planta municipal, de las funciones provinciales, de los consorcios (en el ámbito rural) y de las mancomunidades. Una segunda estrategia, más modesta, consiste en una modificación selectiva del régimen jurídico de los *ayuntamientos pequeños*, a fin de mejorar su capacidad de gestión.

13. Es planteable, en primer lugar, una *reestructuración general* del gobierno local en el ámbito rural, donde se encuentran la mayoría de los municipios pequeños o en riesgo de despoblación. Una primera propuesta en este sentido, ya clásica, es la *fusión* de municipios². Esta fue una opción clara en la LRSAL de 2013, sin ningún resultado práctico apreciable. Es posible que la fusión de municipios limítrofes pueda favorecer la capacidad de gestión y la sostenibilidad financiera de la entidad resultante. Pero no hay evidencia empírica de que ese efecto se produzca también para los municipios pequeños no colindantes. Como han puesto de relieve diversos estudios de economía aplicada, la mayor eficiencia económica (reducción de los costes de funcionamiento) de los municipios depende más de las *economías de densidad* que de las economías de escala³. Lo cierto es que una gran parte de los servicios públicos municipales están muy vinculados al territorio (recogidas de residuos, abastecimiento de agua, saneamiento, alumbrado, mantenimiento de vías públicas) y ese territorio determinante de los servicios municipales no mengua con una fusión. Es posible que algunos servicios municipales menos territoriales sí experimenten una reducción de costes mediante las economías de escala que derivan de las fusiones. Pero simultáneamente hay que tener en cuenta que los costes medios de esos

² F. LÓPEZ RAMÓN, «La lucha contra la despoblación rural», en D. SANTIAGO IGLESIAS, L. MÍGUEZ MACHO y A. J. FERREIRA FERNÁNDEZ, *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, Thomson-Reuters-Aranzadi, 2021, pp. 29-52, esp. p. 47.

³ M. HORTAS-RICO y P. SALINAS, «Determinación de la escala mínima eficiente en la provisión de bienes públicos locales», *Revista de Economía Aplicada*, núm. 88, 2014, pp. 35-65, esp. p. 59.

servicios también pueden crecer a partir de ciertos umbrales de población⁴. Por otro lado, la fusión de municipios rara vez supone la completa extinción de la identidad política o administrativa de los previamente existentes. Más bien, los antiguos municipios *se transforman en distritos* o entidades locales autónomas. Esto es, en estructuras descentralizadas del nuevo municipio. Como muestran las *communities* y *parishes* británicas⁵, o las *freguesias* en los grandes municipios portugueses⁶, o los *two-tiers local governments* en Estados Unidos y Canadá⁷, los núcleos de población diferenciados, incluso cuando forman parte de un único municipio, conservan alguna forma de autogobierno (y con ello parte de los costes de gestión y el déficit de escala económica que pretendía resolver la fusión).

14. A mi juicio, una eventual reestructuración general del gobierno local, en el ámbito rural, pasa por la actualización y adaptación de las *estructuras territoriales supra-municipales*. Me refiero a las mancomunidades, los consorcios locales, las comarcas y las provincias. En este punto, y dada la diversidad rural en España, la función de la LBRL no puede ser uniformadora, sino *facilitadora*. La definición de las estructuras territoriales supramunicipales es una tarea que afecta, fundamentalmente, a los propios municipios y a las comunidades autónomas. El cometido de la LBRL es facilitar a los municipios, las provincias y las comunidades autónomas, la creación de estructuras cooperativas (mancomunidades y consorcios) y de entidades comarcales. Un régimen jurídico uniforme y detallado para los pequeños municipios, siguiendo el patrón del régimen especial de los municipios de gran población, difícilmente puede encauzar las diversas necesidades de especialización que se plantean en las distintas comunidades autónomas. Más adelante propongo una forma normativa para que un eventual régimen especial de los municipios pequeños en la LBRL sea compatible con la diversidad de los municipios rurales en España.

15. La segunda estrategia de reforma normativa consiste en una *adaptación*, específica para los municipios pequeños, del *régimen organizativo y funcionamiento* común. Según parece, la iniciativa legislativa del Ministerio de Política Territorial sigue más bien esta segunda opción estratégica. Sin embargo, esta opción difícilmente puede producir resultados cualificados. En primer lugar, son pocas las posibles reglas básicas especiales para los municipios pequeños que, por sí mismas, pueden mejorar la capacidad de gestión municipal⁸. La actual LBRL regula sobre todo el sistema de gobierno local, más que el funcionamiento administrativo de los ayuntamientos, y por tanto, son pocas

⁴ A. SOLÉ-OLLÉ y N. BOSCH, «On the relationship between authority size and the costs of providing local services: lessons for the design of intergovernmental transfers in SpainPublic», *Finance Review*, núm. 33-3, 2005, pp. 343-384, esp. p. 350.

⁵ D. WILSON y C. GAME, *Local Government in the United Kingdom*, 5.ª ed., Palgrave MacMillan, 2011, p. 85.

⁶ F. VELASCO CABALLERO, «Planta local y entidades locales inframunicipales en Europa», en VVAA, *A Reforma do Estado e a Freguesia*, Nedal, Braga, 2013, pp. 115-157, esp. p. 129.

⁷ A. SANCTON, *Canadian Local Government*, 2.ª ed., Oxford University Press, 2015, p. 121.

⁸ E. CARBONELL PORRAS, «¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 15, 2021, pp. 58-70.

las posibles reformas de la LBRL que por sí puedan simplificar la gestión municipal de los pequeños municipios. Quizá un reforzamiento de las atribuciones de la alcaldía puede favorecer la realización de proyectos de desarrollo económico en el ámbito rural⁹, pero este factor institucional solo es plenamente operativo si coadyuvan otros muchos factores institucionales, funcionales y financieros. Una posible simplificación y mejora en el régimen administrativo de los ayuntamientos precisa de reformas en diversas *leyes administrativas generales* que, como es habitual en España, están pensadas para las grandes Administraciones territoriales (estatal y autonómicas) y no para los pequeños ayuntamientos. En esa medida, una simple reforma de la LBRL sin reformas paralelas en —al menos— la Ley de Contratos del Sector Público, la LPAC y la LRJSP, difícilmente pueden mejorar la gestión municipal.

3. CUESTIONES COMPETENCIALES COMUNES

16. Se ha visto ya que tanto las grandes ciudades como los pequeños municipios pueden merecer regímenes jurídicos especiales. Cuestión central es entonces quién puede o debe regular esos regímenes especiales: si el Estado, cada comunidad autónoma o, incluso, cada municipio (en el marco de las leyes estatales y autonómicas). Como ya se dijo *supra* § 3, hasta hoy, los regímenes municipales especiales se contienen, fundamentalmente, en *leyes básicas estatales* que desplazan la aplicación del régimen también básico y común contenido en la LBRL. Algo singular es el caso de Barcelona, pues su régimen especial está en parte en una ley básica común (la LBRL), en parte en una ley autonómica de desarrollo de la LBRL (CMB) y en parte en una ley básica especial del Estado: LREB. Algunas capitales de comunidades autónomas también cuentan con leyes (autonómicas) especiales, si bien estas leyes contienen singularidades muy limitadas y son modestos desarrollos autonómicos para el régimen general de municipios de gran población en la LBRL¹⁰.

17. La existencia de varios regímenes municipales especiales aprobados por el Estado para ciudades concretas (o para grupos enteros de municipios) resulta *a priori* paradójica en un sistema constitucional en el que el Estado es competente para establecer únicamente las «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» (art. 149.1.18 CE) y en el que las competencias autonómicas sobre régimen local son formalmente diversas, pues dependen del tenor literal de cada estatuto de autonomía (y lo cierto es que algunos estatutos expresamente atribuyen a las correspondientes comunidades competencias exclusivas sobre diversos aspectos del régimen local). En otros términos: los regímenes estatales especiales encajan con dificultad en el carácter básico de la

⁹ F. VELASCO CABALLERO, «Municipios urbanos *versus* municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local», *Anuario de Derecho Municipal 2019*, núm. 13, Marcial Pons, 2020, pp. 22-57, esp. p. 47, § 52.

¹⁰ J. AGUDO GONZÁLEZ, «La regulación de las capitales regionales y su trascendencia a nivel territorial», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 30, 2012, pp. 87-110.

competencia legislativa estatal, y en el carácter exclusivo de algunas competencias autonómicas sobre régimen local. La situación descrita no es inconstitucional. Pero tampoco es óptima, porque no refleja la diversidad autonómica y local de España. Y tampoco es la única opción legislativa posible. El Estado puede ejercer su competencia básica sobre régimen local de una manera más atenta a la diversidad territorial de España¹¹.

3.1. Alcance de la competencia básica estatal sobre régimen local

18. La competencia básica estatal sobre el conjunto del régimen local se incardina en el art. 149.1.18 CE, según el cual corresponde al Estado establecer las «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas». Si bien este precepto no se refiere directamente a la Administración local, el Tribunal Constitucional interpretó, ya en la STC 32/1981, que correspondía al Estado la «fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia [de las entidades locales] de general aplicación en todo el Estado» (FJ 5.º). Legitimado por esta doctrina, el legislador estatal entendió, ya en 1985, que el art. 149.1.18 CE ampara una regulación *básica específica* y extensa para la Administración local, esto es, un «régimen local» básico. Esta amplia comprensión de la competencia estatal, claramente expresada en la LBRL, fue admitida por el Tribunal Constitucional en la STC 214/1989, FJ 1.º Según esta jurisprudencia, de entre las *varias comprensiones posibles* del art. 149.1.18 CE, la seguida por las Cortes españolas (la posibilidad de dictar una ley básica específica y extensa sobre el «régimen local») es una de las admisibles, aunque no la única válida.

19. En todo caso, a partir de la STC 214/1989 se ha entendido de forma pacífica que en España el régimen local es «bifronte» (FJ 11). Esto es, que el Estado puede regular el «régimen local básico» y que a cada comunidad autónoma corresponde el desarrollo legislativo y la ejecución de las bases estatales. El hecho de que los distintos *estatutos de autonomía* presenten hoy importantes diferencias textuales sobre la correspondiente competencia autonómica sobre régimen local no ha merecido, en general, una especial atención por la jurisprudencia constitucional. Así, en relación con el art. 160 del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio), que atribuye ciertas competencias «exclusivas» a la comunidad autónoma, la jurisprudencia constitucional declara expresamente que tal competencia «exclusiva» es, en puridad, una competencia de «desarrollo» de las normas básicas estatales (SSTC 31/2010, FJ 100, y 103/2013, FJ 4.º).

20. Esta competencia básica estatal sobre régimen local, construida a partir del art. 149.1.18 CE, se ha definido —hasta hoy— de forma *tanto extensa como intensa*. Así,

¹¹ La exposición que sigue descansa sobre varios estudios previos compartidos con los profesores Joaquín Tornos (Universidad de Barcelona) y Marc Vilalta (Universitat Oberta de Catalunya). Esos estudios previos también tienen ya reflejo en el previo artículo de J. TORNOS MAS, «La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 56, 2021, pp. 55-83.

en lo que hace a su *extensión*, la jurisprudencia constitucional ha reconocido al Estado la posibilidad de regular casi todos los aspectos del régimen local. Desde la autonomía local hasta la organización de cada tipo de entidad local, pasando por su funcionamiento y su régimen financiero. Según la STC 214/1989, corresponde al Estado establecer los principios o bases «relativos a los aspectos institucionales —organizativos y funcionales— y a las competencias locales» (FJ 1.º).

21. Junto a ello, la *intensidad* de la competencia básica también es notable. En las materias de interés local, definidas de forma extensiva, la jurisprudencia constitucional ha reconocido al Estado la facultad de establecer normas básicas con un alto grado de concreción. Al punto de que, en muchos aspectos del régimen local, no hay un espacio claro para la legislación autonómica de desarrollo, sobre todo si se tiene en cuenta que la garantía constitucional de autonomía local exige que la legislación autonómica no ocupe todo el espacio de regulación que complementa la regulación básica estatal. De manera que, si bien la jurisprudencia insiste en que la competencia autonómica de «desarrollo» del régimen local básico no es meramente reglamentaria, sino que debe permitir «políticas propias dentro de las coordinadas básicas»¹², en la práctica la extensión e intensidad de las reglas básicas deja muy poco espacio para políticas autonómicas sobre régimen local. Ello explica que una buena parte de las leyes autonómicas de régimen local apenas si regulen el régimen de organización y gobierno de las entidades locales constitucionalizadas (municipios, provincias e islas) y, en cambio, dediquen gran atención a aspectos tendencialmente *secundarios o complementarios* del régimen local, como la gestión provisional de los municipios disueltos y las agrupaciones municipales (arts. 44-53 y 54-72 de la Ley madrileña 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local), las mancomunidades «integrales» (Ley extremeña 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores), las entidades locales menores o autónomas (arts. 112-132 de la Ley andaluza 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía) o la participación ciudadana en la elaboración de las políticas locales (arts. 67-82 de la Ley vasca 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales).

22. En puridad, la jurisprudencia constitucional ha distinguido, dentro del amplio espectro de materias que componen el régimen local, *dos niveles de intensidad* definitorios de la competencia básica estatal. En principio, ya desde la STC 214/1989 se viene considerando que la competencia estatal es más intensa en todo lo referido a las entidades locales *constitucionalizadas* (municipios, provincias e islas) que en relación con las demás entidades locales *de segundo nivel* (comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades, consorcios locales, entidades locales inframunicipales), para las que se reconoce un «alto grado de interiorización autonómica»¹³. Este criterio jurisprudencial no ha impedido por completo la regulación básica estatal sobre estas otras entidades locales no constitucionalizadas, aunque sí se observa que tal regulación básica es generalmente menos densa.

¹² SSTC 32/1981 (FJ 5.º); 130/2013 (FJ 5.º), y 41/2016 [FJ 3.ºa)].

¹³ SSTC 214/1989 (FJ 4.º), y 41/2016 (FJ 5.º).

23. Un buen ejemplo de esta comprensión amplia de la competencia básica estatal, tanto por su extensión como por su intensidad, la tenemos en el régimen de los *municipios de gran población*, introducido en la LBRL por la LMMGL y objeto de la STC 103/2013. En esta regulación legal es inequívoca la comprensión amplia de la competencia básica estatal, tanto en su extensión como en su intensidad. Así, el Tribunal Constitucional admite una amplia regulación estatal de la «organización complementaria» municipal, esto es, de la estructura administrativa de los municipios vinculados a los distintos órganos de gobierno (pleno, alcaldía y junta de gobierno). Es significativo, por ejemplo, el caso de la «comisión especial de sugerencias y reclamaciones», que los arts. 20.1 y 132 LBRL imponen desde 2003 a todos los municipios de gran población (y no a los de régimen común) y que el Tribunal Constitucional considera amparados en la competencia básica estatal *ex art.* 149.1.18 CE. Con la precisión importante de que esta conclusión jurisprudencial no resulta de una definición en abstracto de la competencia estatal sobre organización municipal, sino de la conexión específica de la comisión especial de sugerencias y reclamaciones con algunos bienes constitucionales de primer orden, como la participación ciudadana o la protección de los derechos de los ciudadanos [STC 103/2013, FJ 5.ºf)].

24. Incluso respecto de las entidades locales «no constitucionalizadas», para las que la jurisprudencia constitucional consideró inicialmente (en la STC 214/1989) que la competencia básica estatal es más limitada, se puede comprobar en la práctica una amplia tolerancia jurisprudencial hacia la regulación estatal. Este intenso alcance de la competencia básica estatal se justifica, en el caso de las *mancomunidades*, por ejemplo, en que «en la medida en que [las mancomunidades] no son titulares de otros intereses que los de los municipios encomendantes, participan de la autonomía que constitucionalmente se predica de los entes locales que la forman» (SSTC 103/2013, FJ 5.º, y 19/2022, FJ 3.º), lo que directamente activa la extensa e intensa competencia estatal sobre el régimen jurídico de los municipios. Es importante precisar aquí que el amplio alcance de la competencia básica estatal no se enuncia en abstracto, sino por su conexión directa con aspectos constitucionales centrales del régimen local (como la autonomía municipal).

25. La amplia extensión e intensidad de la competencia básica estatal sobre «régimen local» apenas si ha tenido en la jurisprudencia constitucional, hasta hoy, *dos límites claros*.

a) En primer lugar, en lo que hace a las competencias de las entidades locales, el Tribunal Constitucional ha insistido en que en las materias de titularidad autonómica son las propias comunidades autónomas —y no el Estado— quienes atribuyen y regulan el ejercicio de las *competencias locales* [STC 41/2016, FFJJ 10 y 13.c)].

b) En segundo lugar, la competencia estatal básica no tolera normas con tal nivel de *detalle* que, de hecho, impidan todo ejercicio sustantivo de las competencias autonómicas para el desarrollo legislativo. Así, por ejemplo, excede de la competencia estatal la identificación cerrada de los órganos directivos de los ayuntamientos [STC 103/2013,

FJ 5.ºj)]. Este límite constitucional basado en el nivel de detalle de la regulación estatal se ha concretado, sobre todo, en la prohibición de que la ley estatal concrete el órgano autonómico al que corresponden las tareas de control sobre las entidades locales que define la legislación básica estatal [STC 41/2016, FFJJ 7.ºc) y 8.ºb)].

3.2. Tipos de municipios y regulación básica estatal

26. La amplia competencia estatal para regular el «régimen local básico» ampara, según la jurisprudencia constitucional, no solo una regulación básica uniforme para *cada clase* de entidad local (municipio, provincia, isla y aquellas otras que pueden añadir los estatutos de autonomía y las leyes autonómicas), sino también una regulación básica específica para concretos *subtipos* de entidades locales, definidos por la propia legislación básica estatal.

27. Originariamente, el art. 30 LBRL se limitó a prever la posibilidad de regímenes municipales especiales, remitiendo a las leyes autonómicas su efectiva regulación «en el marco de lo establecido en esta ley». Ante esta norma básica estatal, la STC 214/1989 consideró que no invadía las competencias autonómicas, porque la simple *previsión* básica de regímenes municipales especiales en nada limitaba las competencias autonómicas de desarrollo legislativo (FJ 7.º). En ese momento, el Tribunal Constitucional no consideró si el Estado contaba con competencia básica para *regular* regímenes municipales especiales. Se limitó a declarar que la simple previsión de esos regímenes en el art. 30 LBRL sí estaba cubierta por la competencia estatal *ex art.* 149.1.18 CE. Posteriormente, en relación con los «municipios de gran población», ya sí regulados directamente por el Estado a través del Título X de la LBRL, la STC 103/2013 no puso objeción alguna a esta forma diferenciada de regulación.

28. A partir de aquí se puede considerar que no hay objeción competencial de principio para que el Estado modifique el régimen especial de los municipios de gran población (Título X de la LBRL), actualice las leyes especiales de Madrid y Barcelona, o añada a la LBRL un título específico para los municipios pequeños y/o en riesgo de despoblación. Esta posible *expansión de las bases estatales*, con la consiguiente constricción del ámbito competencial autonómico, no es por sí contrario a la Constitución. Pues como expresamente ha recordado el Tribunal Constitucional —precisamente en relación con la reforma de la LBRL por medio de la LRSAL de 2013— al amparo de su competencia básica el Estado puede optar por distintos modelos de régimen local, condicionando por tanto la legislación de desarrollo autonómica [STC 41/2016, FJ 3.ºa)].

29. Ello no obstante, en la medida en que las nuevas bases estatales supongan una *reducción* de espacio competencial autonómico, tal expansión de las bases estatales tiene que ser necesariamente *proporcionada*. Esto exige, de un lado, que haya razón constitucional suficiente para la expansión de la legislación básica estatal; y de otro lado, que la legislación básica estatal utilice técnicas normativas que preserven en la mayor medida

posible la integridad de las competencias autonómicas. Más adelante se precisará esta idea con la propuesta de normas básicas *desplazables* por las leyes autonómicas.

3.3. El pleno despliegue de las competencias básicas estatales en el Estado autonómico

30. Es claro hoy, tras la STC 31/2010, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, que el Estado no tiene ningún impedimento estatutario para *desplegar al máximo* de su capacidad potencial la competencia básica sobre régimen local *ex art.* 149.1.18 CE. A decir del Tribunal Constitucional, ningún precepto estatutario puede definir en negativo una competencia básica estatal. En especial, la atribución estatutaria de competencia exclusiva autonómica en algún aspecto concreto del régimen local [como la regulación de «las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales», según el art. 160.1.a) del Estatuto catalán] ha de tenerse por una «exclusividad impropia», esto es, no impediendo de un pleno despliegue de la competencia básica estatal, en toda su potencialidad (STC 31/2010, FJ 64).

31. Este enunciado de la jurisprudencia constitucional permite al Estado diversas opciones de regulación básica. De hecho, tal y como expresamente declara la STC 41/2016, sobre la LRSAL, dentro de la competencia básica estatal cabe tanto una regulación favorable a la autonomía municipal como una regulación restrictiva de esa autonomía. Ahora bien, asumiendo que el Estado puede hacer un pleno despliegue de sus competencias básicas, y asumiendo también que ningún Estatuto de Autonomía puede limitar esa competencia estatal, la extensión e intensidad con la que el Estado puede ejercer sus competencias no es indiferente al resto del llamado «bloque de la constitucionalidad». Esto es, ni al resto de la Constitución, ni a los estatutos de autonomía (que también son parámetro de constitucionalidad de las leyes estatales, conforme al art. 28.1 LOTC).

32. En este sentido, se puede afirmar simultáneamente que si bien los estatutos de autonomía *no definen en negativo* las competencias estatales (STC 31/2010, FFJJ 60, 64 y 100), esos mismos estatutos sirven a la «delimitación entre las competencias estatales y autonómicas» (STC 247/2007, FJ 10). Según esto, si bien el Estado puede regular tan extensa e intensamente el régimen local como le permitan sus títulos competenciales directamente atribuidos por la Constitución (en especial, el del art. 149.1.18 CE), esa opción estatal, por ser ejercicio de un poder constitutivo y no constituyente, ha de contar con *razones suficientes* en el resto de la Constitución y atender a lo que establece el resto del «bloque de la constitucionalidad». Así, si bien una atribución estatutaria exclusiva sobre régimen local (p. ej., sobre mancomunidades, conforme al art. 160.1.a) del Estatuto catalán) no puede impedir una regulación básica del Estado *ex art.* 149.1.18 CE, esa regulación estatal, en la medida en que limita el ejercicio de una competencia autonómica enunciada como exclusiva en todos o algunos estatutos de autonomía, ha de apoyarse sobre razones constitucionales suficientes y *limitar en la menor medida posible* el ejercicio

de las competencias autonómicas. Hay que recordar que algunas de estas competencias autonómicas, si bien no pueden impedir el «pleno despliegue» de las competencias básicas estatales, han sido calificadas expresamente por el Estatuto de Autonomía como «exclusivas», y por tanto no de mero desarrollo legislativo.

33. De hecho, no es infrecuente que la jurisprudencia constitucional, a la hora de justificar una regulación básica extensa e intensa, aporte razones constitucionales suficientes que justifique ese «pleno despliegue» de la competencia estatal, con el consiguiente retraimiento de las competencias autonómicas, tanto exclusivas como de desarrollo. Así ocurre, por ejemplo, con la regulación básica estatal (introducida en la LBRL por la LRSAL) sobre el control económico y financiero municipal y sobre las entidades locales menores o desconcentradas. La amplia y detallada regulación estatal queda justificada, a decir del Tribunal Constitucional, por el expreso reconocimiento del principio de *estabilidad presupuestaria* y sostenibilidad financiera en el art. 135 CE [STC 41/2016, FJ 7.ºb)]. De esta manera, si bien esta regulación estatal limita el alcance de otras competencias autonómicas, incluso exclusivas, el despliegue pleno de la competencia básica estatal —reduciendo correlativamente el campo propio de la competencia autonómica— resulta constitucionalmente justificado.

3.4. Doble regulación básica estatal

34. La amplia comprensión de la competencia básica estatal sobre el régimen local no ha tenido una contestación generalizada en las comunidades autónomas. De hecho, la mayoría de las normas estatales de detalle (formalmente básicas) *no han sido cuestionadas* ante el Tribunal Constitucional. La mayoría de las comunidades autónomas ha optado por reconocer al Estado un amplio margen de regulación sobre el régimen local, asumiendo simultáneamente una comprensión recatada de su propia competencia sobre «desarrollo legislativo» del régimen local. Ni siquiera las leyes estatales especiales para los municipios de gran población, o para Madrid y Barcelona, han sido cuestionadas ante el Tribunal Constitucional. Es esta una opción autonómica legítima. Tan legítima como la que reclama un mayor espacio competencial autonómico, en materia local.

35. Las diferentes comprensiones de las competencias autonómicas sobre régimen local, unas más ambiciosas y otras más recatadas, dificulta la regulación básica estatal. El Estado, al amparo de su competencia legislativa básica *ex* art. 149.1.18 CE, tanto puede optar por una regulación extensa y detallada (amparada por la jurisprudencia constitucional hasta hoy) como por una regulación mucho más selectiva y/o principal, dejando en consecuencia mayor margen a la regulación autonómica. Siendo posibles ambas opciones de política legislativa, ambas constitucionalmente válidas, una regulación básica uniforme puede resultar insatisfactoria. Si la regulación básica estatal es muy extensa e intensa, como es frecuente hasta hoy, apenas si hay margen para políticas locales autonómicas que pretendan atender a la propia singularidad local de su territorio. El problema se agudiza cuando el Estado aprueba leyes especiales (para los municipios

de gran población, para los municipios rurales o para ciudades concretas, como Madrid y Barcelona), pues precisamente la especialización en leyes estatales absorbe el espacio de diferenciación que naturalmente debería corresponder al desarrollo legislativo autonómico (o a la autonomía municipal). Pero, del otro lado, una regulación estatal muy reducida o principal podría estar imponiendo un alto nivel de desarrollo legislativo a todas las comunidades autónomas, incluidas aquellas que se muestran conformes con unas bases estatales muy amplias.

36. La diversa comprensión de las competencias autonómicas sobre régimen local, por parte de cada comunidad autónoma, sumado a la propia diversidad de la realidad local en España, aconseja una regulación básica estatal *dual*, compuesta por preceptos aplicables *sine qua non* y otros preceptos *desplazables* por las leyes autonómicas (o incluso por normas locales, cuando no lo impidan las leyes autonómicas).

37. El carácter básico de una ley no es óbice para que prevea singularidades aplicativas. Esto es, para que *no se aplique de modo uniforme* en toda España. De hecho, son numerosos los ejemplos actuales de normas básicas con aplicación territorial restringida o, incluso, muy acotada¹⁴. Esta opción ha sido pacíficamente aceptada por la jurisprudencia constitucional¹⁵. En estos casos, es la propia norma básica estatal quien opta por un *cierto grado de diversidad*, y no por la completa uniformidad, como patrón normativo común en toda España. En otros términos: el «denominador normativo común» establecido por el Estado como norma básica consiste precisamente en abrir algunos espacios a la diversidad, cuando así lo consideren oportuno las correspondientes comunidades autónomas o las propias entidades locales (si no lo impiden las leyes autonómicas).

38. Ya en la actualidad, la legislación estatal de régimen local contiene *múltiples excepciones aplicativas*, para los municipios de algunas concretas comunidades autónomas. De entrada, en su texto original ya la LBRL preveía algunas excepciones aplicativas en el País Vasco (art. 39 y DA 2.^a), Navarra (DA 3.^a), Cataluña (DA 4.^a), Illes Balears (art. 40) e Islas Canarias (art. 41)¹⁶. En algunos casos, esas excepciones aplicativas eran constitucionalmente debidas, como las referidas a los municipios vascos, por exigencia de la DA 1.^a de la Constitución. Otros casos son menos claros. Así, pese a su complejidad argumental, la STC 132/2012, FJ 4.^o, parece inclinarse por entender que la inaplicación de ciertos preceptos básicos a los consejos insulares baleares resulta de la propia LBRL, y no directamente del Estatuto balear.

¹⁴ Para el Derecho local, entre otros: T. FONT I LLOVET, «La Carta Municipal de Barcelona en la reforma del régimen local», *Justicia Administrativa*, núm. extraordinario 2000, pp. 231 y ss., esp. p. 235. También, F. VELASCO CABALLERO, *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2009, pp. 204-205.

¹⁵ SSTC 214/1989 (FJ 26); 147/1991 [FFJJ 4.^od) y 5.^o]; 109/1998 (FJ 3.^o); 50/1999 (FJ 6.^o), y 132/2012 (FJ 3.^o), entre otras.

¹⁶ L. PAREJO ALFONSO, «La cuestión de la organización del gobierno y la administración insulares en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares», *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, 2003, pp. 891 y ss., esp. p. 899.

39. El fenómeno ya descrito, presente en la LBRL desde el principio, se ha intensificado en posteriores leyes estatales básicas. Es el caso, muy señaladamente, de la LRSAL, que contiene múltiples cláusulas de inaplicación, o de aplicación adaptada, para el País Vasco (DA 1.^a), Navarra (DA 2.^a), Aragón (DA 3.^a), las ciudades de Madrid y Barcelona (DA 5.^a), Islas Canarias e Illes Balears (DA 16.^a1 y 2). Aunque el fundamento constitucional de cada excepción es distinto, lo cierto es que en todos los casos la LRSAL opta por su inaplicación o modulación parcial en algunas comunidades autónomas.

40. Visto ya que el Estado puede decidir, como opción normativa básica, la inaplicación de algunos de sus preceptos (en parte del territorio nacional), tal opción legislativa puede consistir en el *futuro desplazamiento* de las normas estatales por leyes autonómicas (o por ordenanzas y reglamentos municipales, si no lo impiden las leyes autonómicas). En tal caso, es el propio Estado, en ejercicio de su competencia básica, quien opta por no ejercer en toda su extensión posible su competencia básica, permitiendo en cambio un mayor campo de regulación a las comunidades autónomas que quieran establecer un régimen local parcialmente diverso del básico estatal. Esto es: una vez asumido que una competencia básica estatal permite al Estado muchos grados y formas de regulación, definiendo correlativamente el alcance efectivo de las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y la potestad normativa local, una de esas posibles formas de regulación consiste en dotar a sus propias normas de una eficacia limitada, autorizando su posible desplazamiento por leyes autonómicas de régimen local (o por normas locales, siempre que no lo impidan las leyes autonómicas).

41. Esto ocurre ya, sin ir más lejos, con la ciudad de Barcelona, para la que la vigente LBRL prevé la inaplicación de parte de sus preceptos básicos en determinados aspectos organizativos (DA 6.^a LBRL), dando con ello *prevalencia aplicativa* a una ley autonómica (la Carta Municipal de Barcelona)¹⁷. Algo parecido se puede decir en relación con varios preceptos de la LRSAL que subordinan su aplicación a que no haya regulación autonómica en otro sentido.

42. La posibilidad de que el propio Estado considere que algunas de sus normas básicas son desplazables por las leyes autonómicas es una opción legislativa amparada en la *competencia básica estatal* sobre régimen local (art. 149.1.18 CE). No estamos aquí ante una regulación estatal meramente supletoria, sino ante una regulación *directamente vinculante* que, por decisión del propio Estado, puede ser parcialmente desplazada en alguna comunidad autónoma. El Estado, al conformar sus bases, lo estaría haciendo de la manera más favorable posible al pleno despliegue de la competencia autonómica de desarrollo legislativo, pues permitiría incluso el desplazamiento parcial de la regulación estatal. En este sentido, no es invocable aquí la jurisprudencia constitucional que enuncia severos límites a la legislación *supletoria* estatal (fundamentalmente, en las SSTC 118/1996 y 161/1997). En ambas sentencias consideró el Tribunal Constitu-

¹⁷ F. VELASCO CABALLERO, «Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *Anuario de Derecho Municipal* 2013, núm. 7, 2014, pp. 23-68, esp. p. 62.

cional, en una jurisprudencia que no ha experimentado ninguna variación hasta hoy, que la supletoriedad del Derecho estatal, a la que se refiere el art. 149.3 CE, es solo una técnica de integración del ordenamiento jurídico de cada comunidad autónoma, y no una competencia estatal. Rechaza el Tribunal Constitucional, de forma absoluta, que allí donde el Estado carezca de un título competencial propio y expreso (alguno de los enunciados en el art. 149.1 CE) pueda aprobar leyes «meramente supletorias», en defecto de regulación autonómica. Cuestión muy distinta es que el Estado, allí donde cuente con un título competencial específico y expreso en el art. 149.1 CE, opte por una regulación flexible, dejando un cierto margen de divergencia a cada comunidad autónoma. En tal caso, la opción legislativa estatal está amparada por un título competencial concreto (no es meramente supletoria, lo que rechaza categóricamente el Tribunal Constitucional). Y ocurre, únicamente, que en el ejercicio legítimo de su competencia legislativa el Estado puede prever y autorizar el desplazamiento o inaplicación de alguno de los preceptos estatales. De esta forma, el Estado está *actuando en los límites de su competencia*, pero de una forma tal que permite el mayor desarrollo posible de la competencia autonómica de desarrollo (pues la legislación autonómica puede incluso desplazar la aplicación de la norma estatal).

43. Según lo dicho, no parece hoy discutible que una ley básica estatal sobre régimen local puede incluir preceptos aplicables de forma necesaria y *uniforme* en toda España y otros preceptos *desplazables* por las leyes autonómicas (o, si no lo prohíben las leyes autonómicas, por las ordenanzas y reglamentos locales). En ambos casos el Estado estaría actuando dentro de los límites de su competencia básica. Sentada esta premisa, se pueden enunciar dos criterios principales a la hora de determinar qué normas básicas estatales sobre municipios pequeños, sobre grandes ciudades, o para algunas ciudades concretas, pueden ser objeto de desplazamiento autonómico.

44. El primer criterio atiende a la *relevancia constitucional* de la regulación básica. Esto es, resulta oportuna una regulación básica desplazable solo allí donde la norma estatal *no sirva directamente* a un fin, valor o principio constitucional fundamental, como pueda ser el principio democrático (art. 1.1 CE) o la autonomía municipal (art. 140 CE). Ya antes se ha mencionado que el alcance de la competencia básica estatal para regular de forma especial la organización complementaria de los municipios de gran población (como la exigencia de distritos, o de una comisión especial de sugerencias y reclamaciones) deriva de su conexión directa con la protección de los derechos de los ciudadanos o el principio constitucional de participación ciudadana [STC 103/2013, FJ 5.ºg)].

45. En segundo lugar, también es adecuada la regulación básica desplazable allí donde uno o varios estatutos de autonomía enuncian un aspecto o submateria del régimen local como de *competencia «exclusiva» autonómica*. Ya se ha dicho *supra* § 30 que, de acuerdo con la STC 31/2010, FFJJ 60 y 64, aquellas competencias exclusivas autonómicas son «impropias», en la medida en que no pueden impedir el «pleno despliegue» de la competencia básica estatal *ex art. 149.1.18 CE*. Pero siendo esto incuestionable, también lo es que la válida existencia de una competencia autonómica exclusiva

es una clara directriz del bloque de la constitucionalidad para que —salvo que exista una razón constitucional muy cualificada— la ley básica estatal no agote toda su extensión potencial [STC 50/2018, FJ 6.ºc)]. Esto lleva a afirmar la corrección y conveniencia constitucional de que una norma básica estatal sobre régimen local sea desplazable —por propia decisión del Estado— por leyes autonómicas de desarrollo legislativo (o por ordenanzas y reglamentos locales si no lo impiden las leyes autonómicas) en aquellas submaterias del régimen local que los estatutos de autonomía han calificado expresamente como «exclusivas» de la comunidad autónoma. Pues si bien en esas submaterias el Estado puede hacer un pleno despliegue de su competencia básica, el bloque de la constitucionalidad indica también que se trata de un aspecto del régimen local con un alto grado de interiorización autonómica, con lo que un ejercicio máximo o exhaustivo de la competencia básica estatal podría resultar desproporcionado (si no está apoyado en otros bienes, valores o principios constitucionales primarios). El posible reproche de desproporción en el ejercicio de la competencia básica estatal se neutraliza mediante la previsión expresa de posibles desplazamientos aplicativos de la propia norma básica estatal de régimen local.

46. Todo lo expuesto hasta aquí se puede proyectar sobre posibles reformas en la LBRL para los municipios de gran población o los municipios pequeños, o en las leyes especiales de Madrid y Barcelona.

a) En primer lugar, es posible modificar el actual Título X de la LBRL, referido a los municipios de gran población, en un doble sentido: para *flexibilizar* su aplicación; y para *añadir nuevas reglas* que puedan facilitar la actividad local. En cuanto a lo primero, una reforma de la LBRL puede autorizar que algunos preceptos de su Título X queden *desplazados* por medio de las leyes autonómicas de régimen local o, en su defecto, por medio del reglamento orgánico municipal. En cuanto a esto último, hay que tener en cuenta que, tal y como resulta de la STC 214/1989, el Estado no puede ampliar la autonomía organizativa municipal a costa de la competencia legislativa autonómica, pero sí puede ampliar la potestad municipal de autoorganización sin perjuicio de las posibles leyes autonómicas en otro sentido. Así, por ejemplo, podría reformarse el art. 124 LBRL permitiendo que —salvo ley autonómica en contrario— cada reglamento orgánico municipal pudiera optar por no crear órganos de distrito. De esta forma, la LBRL no se limitaría a prever la posible existencia de órganos municipales territoriales (en los distritos). La LBRL impondría directamente la existencia de los distritos, aunque con la reserva de que ese mandato inmediatamente vinculante podría exceptuarse por ley autonómica o por acuerdo mayoritario del pleno (mediante reglamento orgánico). En otros términos, la LBRL seguiría estableciendo un régimen jurídico homogéneo e inmediato (no meramente supletorio) para los municipios de gran población, aunque admitiendo simultáneamente su flexibilización mediante desplazamientos parciales de su contenido, por medio de leyes autonómicas o de reglamentos orgánicos municipales. En el mismo sentido, una posible reforma del art. 86.1 LBRL podría permitir que, flexibilizando el régimen general, en los municipios de gran población la iniciativa económica municipal se decidiese por la junta de gobierno,

salvo que otra cosa establecieran las leyes autonómicas y/o los reglamentos orgánicos municipales. Las posibles innovaciones en el Título X de la LBRL, en el sentido flexibilizador e innovador ya comentado, habrían de incorporarse expresamente a las leyes especiales de Madrid y Barcelona, a fin de evitar la petrificación del régimen jurídico de ambos ayuntamientos.

b) Los *municipios pequeños y/o rurales* podrían contar con un régimen especial también *flexible* en la LBRL. Esto es, un régimen especial desplazable por leyes autonómicas (o, en su caso, por reglamentos orgánicos municipales). La flexibilidad habría de expresarse, ya de entrada, en la *identificación* de los municipios que se regirían por ese estatuto legal especial. Dada la diversidad geográfica y demográfica de los municipios rurales en España, es desaconsejable un umbral poblacional único para la aplicación de ese régimen local. Podría la LBRL establecer un umbral directo (p. ej., de menos de 5.000 habitantes) pero desplazable por las leyes autonómicas, a fin de que cada comunidad pudiera adaptar ese umbral a sus propias singularidades territoriales. El umbral poblacional estatal no sería supletorio, sino directo, aunque desplazable por las leyes autonómicas. A partir de ahí, un estatuto específico para los municipios pequeños debería contener, sobre todo, posibilidades organizativas y asociativas especiales, directamente aplicables aunque parcialmente modificables o adaptables por leyes autonómicas o —si estas no lo impiden— por los reglamentos orgánicos locales.

4. REFORMA DE LA FINANCIACIÓN LOCAL

47. En 2021 se ha planteado, por parte de la FEMP, la necesaria revisión del sistema de financiación local. Esta propuesta viene al hilo de una nueva revisión del sistema de *financiación autonómica*, que ya ha dado lugar a los primeros estudios técnicos. El planteamiento político de fondo de la FEMP es la regulación conexas de la financiación autonómica y la financiación local. Este planteamiento tiene sentido si tenemos en cuenta que tanto las comunidades autónomas como las entidades locales se financian en mayor o menor medida mediante *transferencias estatales* (condicionadas o incondicionadas) y que parte de las actividades y servicios autonómicos y locales son simétricos o están estrechamente relacionados (como asistencia social, infraestructuras viarias, gestión de residuos o abastecimiento y saneamiento de aguas). En la medida en que tanto las comunidades autónomas como las entidades locales dedican una gran parte de sus presupuestos a servicios a las personas, resulta lógico que los *criterios de distribución* de las transferencias deben ser también simétricos. Esto es, si para las transferencias autonómicas han de tenerse en cuenta las necesidades reales de gasto, y si para el cálculo de tales necesidades se han de tener en cuenta ciertos indicadores demográficos (como el envejecimiento poblacional, la dispersión demográfica, etc.), resulta razonable que esos mismos o similares indicadores de necesidad de gasto rijan también las transferencias estatales a las entidades locales. Por otro lado, la creciente importancia de las transferencias incondicionadas autonómicas a sus entidades locales (PICAS), que, por ejemplo, en

Cataluña en 2016 ya supuso el 17,9 por 100 de los ingresos municipales¹⁸ y que en el conjunto de España en 2019 alcanzaron el 24,7 por 100 del conjunto de transferencias estatales y autonómicas¹⁹, justifica una regulación integrada o al menos coordinada y coherente de la financiación autonómica y local.

48. Se puede considerar que, en términos comparados, el actual sistema de financiación local en España es *equilibrado* en sus fuentes de ingresos, por la considerable compensación entre los ingresos propios (por tributos locales) y las transferencias²⁰. En España, el equilibrio relativo entre los ingresos tributarios propios (por los cinco impuestos locales más las tasas y precios) y las transferencias estatales y autonómicas, unida a la propia diversidad de los impuestos municipales, asegura una cierta estabilidad de la financiación local en cada fase del ciclo económico. El impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) garantiza la financiación local incluso en fases recesivas del ciclo económico, como ocurrió en la crisis económica de 2008²¹. Y las transferencias incondicionadas del Estado y las comunidades autónomas garantizan también que en periodos económicos muy activos, que naturalmente generan ingresos a través de los grandes impuestos estatales (IRPF, IVA, impuesto de sociedades e impuestos especiales sobre ciertos consumos), los gobiernos locales también participen en esos mayores ingresos estatales. Sentado esto, una posible reforma del sistema de financiación local debería partir del modelo actual, corrigiendo sus deficiencias e inequidades internas y conectándolo con el sistema de financiación autonómica.

49. A la vista de la notable *diversidad en capacidad contributiva* en los grandes municipios y en los municipios pequeños y medianos, resulta conveniente una distinción más marcada en las *fuentes de financiación* de los distintos grupos de municipios. Así, en términos generales los municipios con mayor riqueza (normalmente, los grandes municipios de España) deben financiarse en mayor medida mediante impuestos y tasas municipales. Aquí las transferencias estatales y autonómicas deben tener una función secundaria o complementaria. En cambio, las transferencias deben cumplir una función niveladora para los municipios con menor capacidad contributiva, que suelen ser —aunque no siempre y no necesariamente— los municipios pequeños y medianos²². Ya en la actualidad se observa que la financiación tributaria es más elevada en los grandes municipios²³. Sin embargo, en estos municipios las transferencias estatales son aún

¹⁸ M. VILALTA, «La hisenda local a Catalunya: Evolució recent, situació actual i principals reptes», *Revista catalana de dret públic*, núm. 57, 2018, pp. 97-112, esp. p. 106.

¹⁹ MINISTERIO DE HACIENDA, *Haciendas Locales en Cifras 2019*, Madrid, 2021, p. 8.

²⁰ E. SLACK, «Financing Large Cities and Metropolitan Areas», *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*, Institute on Municipal Finance and Governance. Munk School of Global Affairs. University of Toronto, núm. 3, 2011, p. 8.

²¹ J. ECHÁNIZ SANS, *Los gobiernos locales después de la crisis*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2019, p. 61.

²² J. ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, «La participación en los tributos del Estado», en D. MARÍN-BARNUEVO FABO (coord.), *Los tributos locales*, 2.ª ed., Thomson-Reuters, Civitas, 2010, pp. 977-1009, esp. p. 980.

²³ *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Local*. Ministerio de Hacienda, julio de 2017, 4, § 13.

muy relevantes, y no cumplen una función niveladora (al revés, aportan ingresos a los municipios con mayor capacidad contributiva, lo que incrementa el desequilibrio). Sentado esto, si la financiación de los grandes municipios debe apoyarse más en sus propios tributos, y si los demás municipios deben acceder a mayores transferencias, resulta conveniente adaptar el régimen jurídico de ambas fuentes de ingresos.

50. En lo que se refiere a la *financiación mediante tributos propios*, que ha de ser la fuente central de financiación de los municipios con mayor capacidad contributiva, se puede plantear una mejora de la imposición municipal sobre la propiedad inmueble. Esto incluye, en primer lugar, la concentración en los municipios de todos los impuestos que gravan directa o indirectamente los inmuebles (como el impuesto de transmisiones patrimoniales)²⁴. Las mejoras en el IBI han de producirse, más que en sus elementos normativos, en la correspondencia entre las bases imponibles y los valores de mercado²⁵. De esta forma se pueden asegurar mayores ingresos en algunos grandes municipios (donde tendencialmente las bases imponibles del IBI son más elevadas), facilitando una menor dependencia de estos mismos municipios respecto de las transferencias incondicionadas estatales (PIE). De esta manera la PIE puede redirigirse en mayor medida hacia una función de ecualización o equilibrio territorial (sobre todo, a favor de municipios medianos, donde se da el mayor desfase entre necesidades de gasto e ingresos). Una mayor autonomía municipal en los tipos tributarios del IBI no parece en principio necesaria. Primero, porque el común de los ayuntamientos aún no han alcanzado los tipos impositivos máximos²⁶, estando el esfuerzo fiscal en torno al 50 por 100 de su potencial legal (capacidad fiscal)²⁷; y segundo, porque la alta visibilidad social del IBI dificulta mucho la formación de mayorías políticas para un aumento real de los tipos de gravamen²⁸. Sobre todo, en el actual contexto de alta fragmentación política de los plenos municipales, que hace de las subidas de los tipos impositivos un arma arrojada en la contienda política. Además del IBI, y teniendo en mente a los municipios con más actividad económica (los más grandes), también se puede plantear un recargo municipal en el impuesto sobre la renta (gestionado por la Agencia Tributaria) y sobre el consumo²⁹.

51. Del lado de las *transferencias estatales*, y en línea de lo ya señalado por la comisión de reforma de 2017, son posibles algunas correcciones importantes, a fin de enmen-

²⁴ F. POVEDA BLANCO y Á. SÁNCHEZ SÁNCHEZ, «La financiación impositiva municipal. Propuestas para su reforma» (obtenido en www.researchgate.net, sin identificación de la fuente original de publicación), 2018, p. 12.

²⁵ *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Local*. Ministerio de Hacienda, julio de 2017, 27, § 85.

²⁶ F. POVEDA y A. SÁNCHEZ SÁNCHEZ, 2018: 5; M. J. PORTILLO NAVARRO, «Los ingresos tributarios de las haciendas locales y la crisis económica», *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 92, 2018, pp. 253-276, esp. pp. 266 y 274.

²⁷ J. VALLÉS-GIMÉNEZ y A. ZÁRATE-MARCO, «Tax Effort of Local Governments and its Determinants: The Spanish Case», *Annals of Economics and Finance*, núm. 18-2, 2017, pp. 323-348, esp. p. 329.

²⁸ A. SOLÉ OLLÉ, «Economía política de los gobiernos locales. Una valoración del funcionamiento de los municipios», *Actualidad*, núm. 15, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2007, p. 9.

²⁹ VILALTA, 2018: 215.

dar las «inequidades mantenidas y agravadas» entre los distintos grupos de municipios³⁰. Como es sabido, el actual régimen de PIE está desdoblado en realidad en dos sistemas. La PIE en sentido estricto, que rige para los municipios pequeños y medianos (hasta 75.000 habitantes) y el régimen especial para los municipios de más de 75.000 habitantes (más las capitales de provincia y de comunidad autónoma, con independencia de su población). En sustancia, la PIE común es *distributiva*. Esto es, se reparte una cantidad global entre todos los municipios (por su población, fundamentalmente: arts. 122 a 125 LHL). En cambio, la PIE especial de grandes municipios es esencialmente *conmutativa*: cada ayuntamiento recibe un porcentaje (pequeño) de los ingresos recaudados por el Estado por IRPF, IVA e impuestos especiales en el municipio correspondiente (art. 112 LHL), garantizándose en todo caso los ingresos del año anterior mediante el Fondo Complementario de Financiación (arts. 118-121 LHL). Según esto, entre los municipios pequeños y medianos existe una moderada equidad horizontal. Pero no hay igualdad entre los municipios grandes. Ni entre este grupo en su conjunto y el de los municipios pequeños y medianos³¹. Este estado de cosas es mejorable. Se puede considerar conveniente la existencia de varios grupos diferenciados de municipios (incluso en función de su población, como indicador objetivo de necesidad financiera). Pero ya es menos justificable que existan dos modelos normativos tan diferentes (uno para los grandes municipios, y otro para los demás) y sin comunicación entre ellos³².

52. Una posible corrección de la actual PIE consistiría en incluir a todos los municipios en *un único sistema con cuatro fondos*, cada uno con una finalidad característica. Un primer fondo (el más cuantioso en recursos) distribuiría sus recursos netamente por *población*, sin correcciones ni ponderaciones [a diferencia de lo regulado actualmente para la PIE ordinaria en el art. 124.1.a) LHL, que prima a los municipios con mayor población]³³. Otros dos fondos se dirigirían directamente a la nivelación financiera, atendiendo a los tres factores que desencadenan los desequilibrios: mayores costes de provisión de servicios; más necesidades de gasto (más servicios); y menores bases imponibles³⁴. Así el segundo fondo pondría en relación las transferencias con la *capacidad financiera* de cada municipio (mediante tributos propios). Este fondo distribuiría sus recursos en atención a la *ratio*, en cada municipio, entre capacidad contributiva per cápita (determinada al menos a través de las bases imponibles medias del IBI en cada municipio y de la renta media bruta, también en cada municipio) y el esfuerzo fiscal en cada municipio (la carga impositiva municipal per cápita). El tercer fondo atendería a

³⁰ A. MUÑOZ MERINO y J. SUÁREZ PANDIELLO, «Reformando la financiación local: ¿un viaje o una excursión?», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 92, 2018, pp. 19-37, esp. p. 22; Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Local. Ministerio de Hacienda, julio de 2017, p. 152.

³¹ VILALTA, 2018: 109.

³² MUÑOZ MERINO y SUÁREZ PANDIELLO, 2018: 32.

³³ ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, 2010: 1005.

³⁴ R. BIRD y E. SLACK, «Provincial-Local Equalization in Canada: Time for a Change?», *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*, núm. 57, Institute on Municipal Finance and Governance. Munk School of Global Affairs. University of Toronto, 2021, p. 12.

criterios de *necesidad*. Aquí se podrían incluir tanto indicadores propios del mayor *coste* de los servicios municipales en municipios pequeños (dispersión, ruralidad, geografía) como indicadores de mayor necesidad de *gasto* en municipios grandes (por transporte urbano o por población flotante)³⁵. Finalmente, el cuarto fondo pondría en conexión las transferencias estatales con las transferencias incondicionadas autonómicas (PICAS). Las transferencias estatales con base en este fondo actuarían como subvenciones complementarias (*matching grants*), esto es, el Estado *complementaría* mediante ratios fijas, con cargo a la PIE, las transferencias que cada comunidad autónoma, en ejercicio de sus propias competencias sobre el territorio regional y sobre gobierno local, transfiriera a cada uno de sus municipios. Teniendo en cuenta que actualmente los fondos autonómicos de cooperación financiera priman a los municipios rurales, este fondo estaría coadyuvando a desarrollar las políticas autonómicas de equilibrio territorial.

53. Otra cuestión financiera relevante se refiere a las *transferencias estatales a las provincias*. Como es sabido, las transferencias estatales son, de lejos, la principal fuente de ingresos de las provincias. Además, estas transferencias siguen el patrón de la PIE especial para los grandes municipios (arts. 136 y 141 LHL). Según esto, provincias con mucha actividad económica y mucha población, porque en ellas hay una ciudad con mucha población (como Barcelona, Sevilla o Valencia), reciben transferencias cuantiosas. De ahí derivan algunas desviaciones e incoherencias. Tenemos, de un lado, que la provincia está configurada constitucional y legalmente como segundo nivel de gobierno local, con la función esencial de asistir o complementar las insuficiencias de los municipios más pequeños [STC 82/2020, FJ 7.ºa)]. Pero tenemos, de otro lado, que los ingresos provinciales no están en función de las necesidades y capacidades financieras de los municipios pequeños y medianos de la provincia (que son los más), sino en función de la población y actividad económica del gran municipio enclavado en la correspondiente provincia³⁶. Esto no solo implica un desajuste entre los ingresos provinciales y las necesidades de gasto del conjunto de municipios de la provincia, sino que puede propiciar gasto provincial precisamente *a favor del municipio con menor necesidad de gasto* (el municipio más grande de la provincia, que ya de entrada se beneficia del régimen especial de la PIE y que normalmente cuenta con más ingresos impositivos propios). En un sistema electoral en el que los municipios grandes están muy presentes en el pleno de la diputación provincial, aun sin poder superar los tres quintos del pleno (art. 204 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General: LOREG), es difícilmente evitable que parte de los ingresos provinciales por transferencia estatal se destinen al municipio más poblado (que a su vez es el determinante de los mayores in-

³⁵ *Vid.*, por ejemplo, el catálogo de 19 criterios de necesidad que utiliza en el Estado de Victoria (Australia), la Local Governments Grant Commission de conformidad con la legislación federal [Local Government (Financial Assistance) Act 1995]: número de pensionistas por municipio; riesgos ambientales; población indígena; kilómetros de carreteras locales; diversidad lingüística; densidad demográfica; dispersión demográfica; crecimiento demográfico; población menor de seis años; relevancia regional del municipio; lejanía respecto de municipios mayores; escala de los servicios; factores socioeconómicos; turismo.

³⁶ VILALTA, 2018: 26.

gresos de la provincia). Con ello, las transferencias estatales a la provincia pueden actuar como una *fuentes dual de sobre financiación*: de las ciudades grandes (porque ya de por sí cuentan con ingresos impositivos propios y una PIE especial no equalizadora); y de los municipios pequeños: porque reciben asistencia técnica y financiera provincial no por sus propias necesidades, sino por la mayor población y actividad económica de la gran ciudad de la provincia. Una posible corrección del sistema puede consistir en dotar de un sentido más netamente *nivelador* a la financiación provincial. Esto es, en reducir intensamente el peso de la actividad económica y del número de habitantes en la financiación de cada provincia, potenciando singularmente criterios de necesidad financiera (por envejecimiento demográfico, densidad o ruralidad, orografía, ratios de desempleo, población escolarizada, etc.) y de capacidad financiera (capacidad contributiva media en el conjunto de la provincia).

5. BIBLIOGRAFÍA

- AGUDO GONZÁLEZ, J.: «La regulación de las capitales regionales y su trascendencia a nivel territorial», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 30, 2012, pp. 87-110.
- ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J.: «La participación en los tributos del Estado», en D. MARÍN-BARNUEVO FABO (coord.), *Los tributos locales*, 2.ª ed. Thomson-Reuters, Civitas, 2010, pp. 977-1009.
- BIRD, R., y SLACK, E.: «Provincial-Local Equalization in Canada: Time for a Change?», *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*, núm. 57, Institute on Municipal Finance and Governance. Munk School of Global Affairs. University of Toronto, 2021.
- CARBONELL PORRAS, E.: «¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 15, 2021, pp. 58-70.
- ECHÁNIZ SANS, J.: *Los gobiernos locales después de la crisis*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2019.
- FONT I LLOVET, T.: «La Carta Municipal de Barcelona en la reforma del régimen local», *Justicia Administrativa*, núm. extraordinario 2000, pp. 231 y ss.
- HORTAS-RICO, M., y SALINAS, P.: «Determinación de la escala mínima eficiente en la provisión de bienes públicos locales», *Revista de Economía Aplicada*, núm. 88, 2014, pp. 35-65.
- LÓPEZ RAMÓN, F.: «La lucha contra la despoblación rural», en D. SANTIAGO IGLESIAS, L. MÍGUEZ MACHO y A. J. FERREIRA FERNÁNDEZ, *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, Thomson-Reuters-Aranzadi, 2021, pp. 29-52.
- MINISTERIO DE HACIENDA: *Haciendas Locales en Cifras 2019*, Madrid, 2021.
- MUÑOZ MERINO, A., y SUÁREZ PANDIELLO, J.: «Reformando la financiación local: ¿un viaje o una excursión?», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 92, 2018, pp. 19-37.
- NAVARRO, C.; VELASCO CABALLERO, F., y ZAGÓRSKI, P.: «Cuarenta años de elecciones municipales: el sistema electoral y su rendimiento», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 12, 2019, pp. 24-53.
- PAREJO ALFONSO, L.: «La cuestión de la organización del gobierno y la administración insulares en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares», *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, 2003, pp. 891 y ss.

- PORTILLO NAVARRO, M. J.: «Los ingresos tributarios de las haciendas locales y la crisis económica», *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 92, 2018, pp. 253-276.
- POVEDA BLANCO, F., y SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Á.: «La financiación impositiva municipal. Propuestas para su reforma» (obtenido en www.researchgate.net, sin identificación de la fuente original de publicación), 2018.
- SANCTON, A.: *Canadian Local Government*, 2.^a ed., Oxford University Press, 2015.
- SLACK, E.: «Financing Large Cities and Metropolitan Areas», *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*, Institute on Municipal Finance and Governance. Munk School of Global Affairs. University of Toronto, núm. 3, 2011.
- SOLÉ-OLLÉ, A.: «Economía política de los gobiernos locales. Una valoración del funcionamiento de los municipios», *Actualidad*, núm. 15, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2007.
- SOLÉ-OLLÉ, A., y BOSCH, N.: «On the relationship between authority size and the costs of providing local services: lessons for the design of intergovernmental transfers in SpainPublic», *Finance Review*, núm. 33-3, 2005, pp. 343-384.
- TORNOS MAS, J.: «La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 56, 2021, pp. 55-58.
- VALLÉS-GIMÉNEZ, J., y ZÁRATE-MARCO, A.: «Tax Effort of Local Governments and its Determinants: The Spanish Case», *Annals of Economics and Finance*, núm. 18-2, 2017, pp. 323-348.
- VELASCO CABALLERO, F.: *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2009.
- «Planta local y entidades locales inframunicipales en Europa», en VVAA, *A Reforma do Estado e a Freguesia*, Nedal, Braga, 2013, pp. 115-157.
- «Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *Anuario de Derecho Municipal 2013*, núm. 7, 2014, pp. 23-68.
- «Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local», *Anuario de Derecho Municipal 2019*, núm. 13, Marcial Pons, 2020, pp. 22-57.
- VILALTA, M.: «La hisenda local a Catalunya: Evolució recent, situació actual i principals reptes», *Revista catalana de dret públic*, núm. 57, 2018, pp. 97-112.
- WILSON, D., y GAME, C.: *Local Government in the United Kingdom*, 5.^a ed., Palgrave McMillan, 2011.